



HAL
open science

La rénovation des cadres juridiques de gouvernance foncière dans les pays en développement : étude de cas croisée du Niger, d'Haïti et de l'Afrique du Sud

Jérôme Pennec

► To cite this version:

Jérôme Pennec. La rénovation des cadres juridiques de gouvernance foncière dans les pays en développement : étude de cas croisée du Niger, d'Haïti et de l'Afrique du Sud. Droit. Université de Bretagne occidentale - Brest, 2023. Français. NNT : 2023BRES0039 . tel-04257339

HAL Id: tel-04257339

<https://theses.hal.science/tel-04257339>

Submitted on 25 Oct 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**LA RÉNOVATION DES CADRES JURIDIQUES DE GOUVERNANCE
FONCIÈRE DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT. ÉTUDE DE CAS
CROISÉE DU NIGER, D'HAÏTI ET DE L'AFRIQUE DU SUD**

REMERCIEMENTS

Je souhaite tout d'abord remercier chaleureusement mon directeur de thèse, le Professeur Alan Hervé, pour sa confiance et pour avoir accepté de m'encadrer pour ce parcours de thèse. Son écoute, son regard attentif sur mes travaux et ses conseils avisés m'ont guidé et m'ont permis de progresser tout au long de ce travail doctoral. Au cours de toutes ces années, il est resté présent, disponible, bienveillant, et particulièrement pédagogue. C'est grâce à lui que je suis arrivé au bout de ce long chemin.

Je tiens également à remercier le Professeur Mathieu Doat d'avoir accepté de me recevoir au Centre de recherches administratives de l'Université de Bretagne Occidentale en 2016, d'avoir écouté mon projet de recherche, et de m'avoir orienté vers le Professeur Hervé.

Je remercie aussi l'ensemble des membres du Lab-Lex, enseignants-chercheurs, doctorants et agents administratifs, pour m'avoir accueilli et pour l'ambiance bienveillante dans laquelle j'ai pu travailler au cours de ces dernières années, que ce soit en présentiel à Brest ou à distance lors de mes séjours à l'étranger. Merci également à l'ensemble de l'équipe de direction du laboratoire d'avoir soutenu mon projet de séjour de recherche en Afrique du Sud, ainsi qu'à l'Université de Bretagne Occidentale et l'école doctorale de l'avoir rendu possible en m'accordant des financements.

Je souhaite également exprimer ma reconnaissance aux Professeur Andries Du Toit et Ruth Hall pour m'avoir accueilli au sein de l'*Institute for Poverty, Land and Agrarian Studies* (PLAAS), à l'*University of the Western Cape*, au cours de l'année 2020. Ce séjour a malheureusement dû être abrégé en raison du contexte sanitaire, mais je les remercie sincèrement, ainsi que toute l'équipe du PLAAS pour les conditions de travail qu'ils m'ont offertes, pour l'intérêt qu'ils ont exprimé pour mes travaux, et pour m'avoir ouvert les portes de l'Afrique du Sud.

J'adresse mes vifs remerciements au Professeur Gérard Chouquer pour nos échanges et pour tous les conseils, « foncièrement » pertinents, qu'il m'a prodigués au cours de mon parcours de thèse. Il m'a ouvert les yeux sur certains angles de la question foncière que je ne connaissais

pas. Je tiens aussi à le remercier, ainsi que Madame Béatrice Thomas-Tual, Maître de conférences HDR, d'avoir accepté de participer chaque année à mon comité de suivi de thèse. Ces rencontres m'ont permis de faire des points réguliers sur l'avancée de mes travaux, et m'ont été très utiles. Merci à eux deux pour le temps passé dans le cadre de ce comité.

J'ai une pensée particulière pour toutes les personnes qui m'ont encadré et guidé au cours de mon parcours professionnel, tant au Niger qu'en Haïti, et qui m'ont donné envie d'approfondir les réflexions sur la question foncière dans les pays en développement. Merci à Monsieur Abdoul Karim Mamalo, Monsieur Franck Humbert, Madame Michèle Oriol, Monsieur Bruno Asseray et Monsieur Laurent Bonneau, pour m'avoir transmis cet intérêt pour la thématique foncière, et ce goût pour le développement et la coopération.

Je tiens également à exprimer ma reconnaissance à tous les amis du Niger, d'Haïti et d'ailleurs, qui m'ont aidé au cours de ce travail, en restant disponibles, en me donnant des conseils, en m'encourageant lorsque j'en avais besoin, et en acceptant de me relire dans la dernière ligne droite. Merci à Sani Amadou, Ely, Richard, Yann, Sébastien, et Adeline.

Enfin, je tiens à remercier ma famille. Mon père, pour le goût qu'il m'a donné pour le travail, la lecture, l'écriture, et plus globalement, pour la recherche et le savoir. Ma mère, pour m'avoir toujours écouté, soutenu, et pour tous ses conseils avisés. Et ma sœur, Anne-Sophie, pour avoir toujours été là lorsque j'en avais besoin depuis notre enfance.

Mes pensées affectueuses vont vers mes enfants, Malo et Léna, qui, probablement sans s'en rendre compte, m'ont fortement soutenu et permis de prendre du recul sur ce travail quand il le fallait, à travers leurs rires, leur bonne humeur et leur fraîcheur.

Et je remercie mon épouse, Linda, qui a toujours compris que j'avais besoin de regarder loin et de voyager pour découvrir le monde et apprendre. Je la remercie pour son soutien permanent et pour toutes ces années de découvertes passées ensemble, en France, au Niger, et en Haïti. Cette thèse n'aurait pas été possible sans elle.

SOMMAIRE

INTRODUCTION GÉNÉRALE	11
PARTIE 1 : Les influences exogènes, éléments de convergence des cadres juridiques du foncier dans les pays en développement.....	37
Titre 1 : L'importance des modèles en matière de gouvernance foncière	39
Chapitre 1 : Le maintien de l'influence des modèles classiques de gouvernance foncière dans les pays en développement.....	41
Chapitre 2 : La standardisation progressive des modèles techniques de gouvernance foncière.....	103
Titre 2 : Le cadre international de la gouvernance foncière, entre souplesse juridique et influence des interventions	163
Chapitre 1 : La <i>soft law</i> , base du droit international en matière de gouvernance foncière	167
Chapitre 2 : L'influence marquée de l'aide sur les processus de réforme foncière dans les pays en développement	211
PARTIE 2 – Des influences endogènes spécifiques en matière de foncier : de la reconnaissance des pluralités juridiques à la mise en place d'un système pluraliste ordonné.....	269
Titre 1 – Des innovations juridiques fondées sur des réalités et des contextes propres	273
Chapitre 1 – Un préalable, la nécessité de comprendre les dynamiques endogènes en matière foncière.....	275
Chapitre 2 – L'intégration des dynamiques foncières endogènes dans le droit positif..	311
Titre 2 : Un défi commun à l'ensemble des réformes foncières dans les pays en développement : la mise en place d'un système pluraliste ordonné	361
Chapitre 1 : La difficile création d'un pluralisme ordonné en matière foncière dans les pays d'étude.....	363
Chapitre 2 - Vers une nouvelle voie pour la mise en place de systèmes pluralistes ordonnés en matière de gouvernance foncière	393
CONCLUSION GÉNÉRALE	431
ANNEXES	435
BIBLIOGRAPHIE.....	517
INDEX ALPHABÉTIQUE	557

LISTE DES PRINCIPAUX ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS

ANACO	Atelier national des commissions foncières (Niger)
ANDAFAR	Association nationale pour le développement de l'aménagement foncier, agricole et rural
BID	Banque interaméricaine de développement
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement (Groupe Banque mondiale)
CAD	Comité d'aide au développement
CAGF	Cadre d'analyse de la gouvernance foncière
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CIAT	Comité interministériel d'aménagement du territoire (Haïti)
CILSS	Comité permanent inter-États de lutte contre la sécheresse dans le Sahel
CIRAD	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
CLARA	<i>Communal Land Right Act</i> (Afrique du Sud)
CNCR	Comité national du Code rural (Niger)
CNUCED	Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement
COFO	Commission foncière (Niger)
COFOB	Commission foncière de base (Niger)
COFOCOM	Commission foncière communale (Niger)
COFODEP	Commission foncière départementale (Niger)
CPAs	<i>Communal Property Associations</i> (Afrique du Sud)
CSA	Comité de sécurité alimentaire
DFFC	Direction de la fiscalité foncière et cadastrale (Niger)
DGI	Direction générale des impôts (Niger et Haïti)
DLA	<i>Department of Land Affairs</i> (Afrique du Sud)
DPME	<i>Directorate of Performance Monitoring and Evaluation</i> (Afrique du Sud)
DRDLR	<i>Department of Rural Development and Land Reform</i> (Afrique du Sud)
ESTA	<i>Extension of Security of Tenure Act</i> (Afrique du Sud)
FAO	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (<i>Food and Agriculture Organization</i>)
FIDA	Fonds international de développement agricole
FIG	Fédération internationale des géomètres
FMI	Fonds monétaire international
GLTN	<i>Global Land Tool Network</i>
GNSS	Géolocalisation et navigation par un système de satellites
IDA	<i>International Development Association</i> (Groupe Banque mondiale)
IDH	Indice de développement humain
INARA	Institut national de la réforme agraire (Haïti)
IPILRA	<i>Interim Protection of Informal Land Rights Act</i> (Afrique du Sud)
IRD	Institut de recherche pour le développement
LAC	<i>Land Administration Committee</i> (Afrique du Sud)
LGAF	<i>Land Governance Assessment Framework</i>
LRB	<i>Land Rights Board</i> (Afrique du Sud)

NCSS	<i>National control survey system</i>
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODD	Objectifs de développement durable
OHADA	Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
ONACA	Office national du cadastre (Haïti)
ONG	Organisation non gouvernementale
OSC	Organisation de la société civile
PFB	Plan foncier de base (Haïti)
PLAAS	<i>Institute for Poverty Land and Agrarian Studies (University of the Western Cape)</i>
PMA	Pays les moins avancés
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PTO	<i>Permission to occupy (Afrique du Sud)</i>
RAI	<i>Responsible agricultural investments</i>
RNB	Revenu national brut
SADC	<i>Southern African Development Community</i>
SFI	Société financière internationale (groupe Banque mondiale)
SIF	Système d'information foncière
SPCR	Secrétariat permanent du Code rural (Niger)
STDM	<i>Social Tenure Domain Model</i>
TIC	Technologies de l'information et de la communication
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
UGP	Unité de gestion de projet
USAID	<i>United States Agency for International Development</i>

INTRODUCTION GÉNÉRALE

1. La gestion des terres est un facteur fondamental de paix, de cohésion sociale et d'essor économique pour de nombreux pays en développement. Ce principe est consacré par le premier des dix-sept objectifs de développement durable adoptés par l'Assemblée générale des Nations unies en septembre 2015¹, qui l'identifie comme un élément essentiel de lutte contre la pauvreté. Cet objectif prévoit que d'ici 2030 « les hommes et les femmes, en particulier les pauvres et les personnes vulnérables, aient accès (...) à la propriété foncière, au contrôle des terres et à d'autres formes de propriété, à l'héritage et aux ressources naturelles ». A travers ce principe, la gouvernance des terres est devenue aujourd'hui une thématique d'intérêt international, dont l'importance est communément admise².

2. Dans la lignée de ces objectifs de développement durable adoptés par l'Assemblée générale des Nations unies, les principales institutions financières internationales, et notamment celles rattachées au système des Nations unies, accordent une importance particulière à l'ensemble des questions en lien avec la gestion des terres dans leurs programmes d'intervention et d'aide au développement.

3. Ainsi, la Banque mondiale, principale institution financière de développement au niveau international,³ place la composante foncière depuis de longues années comme un élément

¹ Les objectifs de développement durable (ODD) ont été établis par les États membres des Nations unies, et ont été rassemblés dans l'Agenda 2030, qui a été adopté par l'Assemblée générale des Nations unies en septembre 2015, après deux ans de négociation. Ils sont au nombre de dix-sept au total et définissent les objectifs à atteindre à l'horizon 2030 pour éradiquer la pauvreté sous toutes ses formes et dans tous les pays, et pour protéger la planète et garantir une prospérité pour tous. Ces objectifs de développement durable remplacent les huit objectifs du millénaire pour le développement (OMD) qui fixaient les objectifs précédents à l'horizon 2015. Voir Hubert DE MILLY, « Les objectifs de développement durable : éléments d'analyses et impacts possibles pour les agences d'aide », in *Techniques financières et développement*, vol. 121, n°4, 2015, pp.37-48.

² Voir en ce sens les déclarations du G7 : G7, *Déclaration des chefs d'État et de gouvernement du G7, sommet de Bruxelles*, 5 juin 2014 ; G7, *Déclaration des chefs d'État et de gouvernement du G7, sommet d'Elmau*, 8 juin 2015 ; G7, *Déclaration sur l'arrêt de la déforestation, rencontre préalable au sommet de Biarritz*, 6 mai 2019 .Voir également la déclaration de la Banque mondiale lors de la conférence annuelle de la Banque mondiale sur la terre et la pauvreté en 2013 : BANQUE MONDIALE, *L'accès à la terre : une nécessité vitale pour les pauvres*, communiqué de presse, 8 avril 2013.

³ Jean-Pierre CLING et François ROUBAUD, *La Banque mondiale*, Ed. La Découverte, Paris, 2008, 128 p., pp.3-6 : Le groupe de la Banque mondiale, souvent appelé succinctement « la Banque mondiale », est une institution financière internationale issue des accords de Bretton Woods de 1944. Elle a pour principale mission de lutter contre la pauvreté dans le monde et détient aujourd'hui un véritable leadership en économie du développement. Elle est rattachée au système des Nations unies et regroupe cinq organismes : la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), l'Association internationale de développement (*International*

fondamental de sa politique d'intervention, en particulier dans les secteurs du développement rural, de la construction d'infrastructures, de la rénovation urbaine, et plus généralement de ce qu'elle a désigné sous l'appellation « bonne gouvernance »⁴.

4. D'un point de vue macroéconomique et structurel, le Fonds monétaire international (FMI)⁵ insiste régulièrement sur le rôle essentiel des questions foncières en matière de finances publiques, à travers l'importance d'une fiscalité foncière performante et équilibrée⁶. Enfin, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)⁷, par le biais notamment de son centre de développement et le club du Sahel qu'elle finance, souligne fréquemment l'importance de la gouvernance foncière en tant que levier économique favorisant l'investissement et le développement économique.⁸

5. Ainsi, la gouvernance foncière est aujourd'hui inscrite à l'agenda de nombreux débats à l'échelle internationale. Elle est clairement identifiée comme un élément essentiel pour le développement structurel des États et la lutte contre la pauvreté. De ce fait, elle devient une

development association - IDA), la Société financière internationale (SFI/IFC), l'Agence multilatérale de garantie des investissements (*Multilateral investment guarantee agency* - MIGA), et le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI). La BIRD et l'IDA sont les deux institutions du groupe Banque mondiale qui interviennent dans le domaine de la gouvernance foncière, que ce soit en appui direct à des processus nationaux à travers des programmes d'aide spécifiques, ou d'une manière plus indirecte en finançant des programmes d'aide plus globaux sur la gouvernance, qui peuvent présenter certaines composantes en lien avec la thématique foncière.

⁴ Patrick PLANE – « La Banque mondiale et la genèse de la notion de bonne gouvernance », in *Mondes en développement*, 2012, n°158, pp.51-70.

⁵ Le Fonds monétaire international (FMI), tout comme la Banque mondiale, est une institution internationale issue des accords de Bretton Woods de 1944, qui est également une institution spécialisée des Nations unies depuis 1947. En 2023, il compte 190 États membres, et vise à promouvoir la coopération monétaire internationale, garantir la stabilité financière et économique, faciliter les échanges internationaux, et faire reculer la pauvreté. Pour une présentation de l'institution, voir notamment Manuel DIEZ DE VELASCO VALLEJO, *Les organisations internationales*, Ed. Economica, Paris, 1999, 920 p., pp.394-396.

⁶ Voir par exemple FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL, *Perspectives de l'économie mondiale*, 2016, 297 p., pp.60-61.

⁷ L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) est une organisation internationale d'études économiques, qui regroupe la plupart des pays développés, soit 38 membres en 2022. Elle a principalement un rôle de conseil en matière de développement économique et vise à développer le commerce mondial sur la base du multilatéralisme. L'OCDE a créé le Comité d'aide au développement (CAD), qui est un forum international regroupant les États membres de l'OCDE, ainsi que des institutions internationales (notamment la Banque mondiale et le FMI) et des pays en développement en tant qu'observateurs. Ce CAD a pour objectif d'augmenter le volume et l'efficacité des ressources mises à la disposition des pays en développement. Pour une présentation de l'institution, voir notamment Claude-Albert COLLIARD et Louis DUBOUIS, *Institutions internationales*, Dalloz, Paris, 1995, 532 p., pp.259-261.

⁸ Sur ce point, voir les documents de synthèse : OCDE, *Principes sur la politique urbaine et sur la politique rurale 2019*, 2019, 8 p. ; CLUB DU SAHEL ET DE L'AFRIQUE DE L'OUEST, *Les réformes foncières en Afrique de l'Ouest*, 2006, 71 p.

composante importante de l'aide publique au développement⁹. Mais cette prise de conscience progressive de la thématique foncière au niveau international n'est en réalité que le reflet des préoccupations récurrentes et continues que rencontrent de nombreux pays en développement sur cette question depuis plusieurs décennies.

Le foncier, une thématique transversale aux enjeux multiples

6. Pour de nombreux pays, les questions liées à la gestion, au contrôle et à l'accès à la terre sont particulièrement sensibles, et cela pour plusieurs raisons. Tout d'abord, elles sont sensibles pour des raisons économiques. Dans des pays à fortes pressions démographiques, où la ressource « terre » est rare (que ce soit en termes de superficie ou de qualité des sols, ou en termes d'accès aux ressources naturelles d'une manière plus générale), et où le revenu moyen par habitant et par foyer est extrêmement faible, la terre représente l'assise économique fondamentale, qui constitue même pour une grande partie des populations des pays en développement la seule source de revenu économique possible. Dans de nombreuses zones peu développées d'Afrique, elle est considérée comme « l'habit qui ne se déchire jamais » (adage de la communauté Lissawane, au Niger), c'est-à-dire comme une base patrimoniale et durable essentielle au développement d'un homme, de son foyer et de sa « lignée »¹⁰. A un niveau plus global, la terre est également un enjeu de marché¹¹ et un socle essentiel pour des investissements majeurs de firmes nationales et multinationales. Elle constitue même parfois un élément d'investissement à part entière, comme l'a démontré le phénomène de *land grabbing*, que l'on peut traduire par « appropriation des terres à grande échelle »¹², observé depuis une vingtaine

⁹ L'aide publique au développement, à savoir, selon la définition retenue par le Comité de l'aide au développement de l'OCDE, les dons et prêts préférentiels prévus au budget et transférés des pays développés vers les pays en développement, représentait 185 milliards de dollars US en 2021 (*données officielles CAD/OCDE 2021*).

¹⁰ Pour l'importance sociologique que les populations nigériennes attachent au foncier, notamment en matière de lignage, voir Hamadou ISSAKA, *L'habitat informel dans les villes d'Afrique subsaharienne francophones à travers l'exemple de Niamey (Niger)*, mémoire de Master 2 en géographie, Institut de recherche sur les sociétés et l'aménagement, Université de Pau, 2007, 107 p., pp.44-46.

¹¹ Karl POLANYI, dans son ouvrage « la grande transformation », souligne déjà que la terre constitue l'un des trois piliers du capital : « Ce que nous appelons la terre est un élément de la nature qui est inextricablement entrelacé avec les institutions de l'homme. La plus étrange de toutes les entreprises de nos ancêtres a peut-être été de l'isoler et d'en former un marché ». Voir Karl POLANYI, *La grande transformation*, Ed. Gallimard, Paris, 1983, 1^{ère} Ed. 1944, 419 p., p.238.

¹² Etienne Le ROY, « Les appropriations des terres à grande échelle et les politiques foncières au regard de la mondialisation d'un droit en crise », in *Droit et société*, n°89, 2015, pp.193-206.

d'années¹³. La terre devient ainsi progressivement un enjeu de financiarisation et de fiduciairisation¹⁴.

7. La question foncière est également sensible pour des raisons politiques. La terre, au sens de territoire, est un lieu de pouvoir et d'exercice de la force politique. Cela est bien sûr vrai dans les contextes africains, avec les chefferies traditionnelles, mais cela est aussi valable plus largement dans le cadre des processus de décentralisation mis en place depuis plusieurs décennies dans la plupart des pays en développement. Dans de nombreuses situations, il existe des ambiguïtés en droit et en pratique sur les questions liées aux domaines et aux territoires d'action des collectivités territoriales. Ce sujet est souvent une source de tensions entre l'État central et les collectivités territoriales. Ces différents éléments font que la question de la terre se retrouve aujourd'hui au centre d'enjeux politiques, entre politiques publiques sectorielles (*policy*), enjeux de pouvoirs (*politics*), et choix de société (*polity*)¹⁵.

8. Enfin, cette question est sensible pour des raisons socio-culturelles, dans la mesure où, pour de nombreuses civilisations, la terre représente une part importante de l'identité individuelle et collective. Là encore, la terre est un vecteur des pluralités juridiques qui existent dans de nombreux pays en développement, entre les systèmes de droits coutumiers locaux, plus ou moins reconnus officiellement par les États, et le droit positif national, qui est influencé dans de nombreuses situations par les concepts juridiques internationaux, en contradiction parfois avec les pratiques culturelles nationales, régionales et locales.

9. Le phénomène juridique se retrouve au centre de ce « triptyque foncier », entre questions économiques, politiques et sociologiques. Le droit a ainsi un rôle de coordination et de régulation de l'ensemble de ces enjeux. A travers une lecture attentive du droit, se révèlent les solutions, mais également les tensions, les manquements ou les problématiques dans les

¹³ Sur ce thème, voir également Gérard CHOUQUER, *Terres porteuses. Entre faim de terres et appétit d'espace*, Acte Sud/Errance, Paris, 2012, 250 p. ; COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT, *Les appropriations des terres à grande échelle, Analyse du phénomène et propositions d'orientations*, Ministère des Affaires étrangères/Agence française de développement, juin 2010, 56 p.

¹⁴ Gérard CHOUQUER, *Le foncier, entre propriété et Expertise*, Presses des Mines, Paris, 2019, 320 p., p.13 : à travers ce double phénomène, qui entraîne notamment « de nouvelles figures économiques et juridiques telles que le *trust*, la fiducie, le *pool*, le *private equity*, le portage foncier », l'auteur insiste sur le fait qu'« il n'est plus du tout possible de parler uniformément de la propriété ».

¹⁵ Jean LECA, « L'État entre *politics*, *policies* et *polity*, ou peut-on sortir du triangle des Bermudes ? », in *Gouvernement et action publique*, vol.1, n°1, 2012, pp.59-82 ; repris par Philippe LAVIGNE-DELVILLE et Pierre-Yves LE MEUR, « Expertise anthropologique et politiques foncières au Sud », in *Économie rurale*, n°353-354, mai-juillet 2016, pp.81-94.

positions et choix adoptés par les différents États en matière d'action publique sur la gestion des terres. C'est en ce sens qu'une étude approfondie de l'interaction entre droit et gouvernance foncière dans les pays en développement apparaît pleinement justifiée.

10. De plus, « le droit de la terre se situe (...) au carrefour des attentes locales privées (besoin de vie), des attentes locales publiques (développement et autonomie des collectivités territoriales), des attentes nationales (exigence d'une politique foncière nationale), voire des attentes internationales »¹⁶. Le foncier se trouve au croisement des chemins juridiques, entre droit privé et droit public, droit coutumier et droit positif, droit national et droit international. En raison de ces visages divers et multiples, le foncier constitue un terrain privilégié pour mener une réflexion élargie sur les modalités de gouvernance.

11. De nombreux travaux de recherche se sont penchés sur les questions en lien avec les réformes foncières et les pays en développement. Mais la grande majorité d'entre eux concernent des études nationales spécifiques, c'est-à-dire réalisées à l'échelle d'un pays, ou des études relatives à des sous-thématiques foncières particulières. Peu d'études générales de droit regroupant plusieurs pays d'étude ont à ce jour été réalisées sur la question foncière¹⁷. Ainsi, cette recherche relative à la rénovation des cadres juridiques de gouvernance foncière dans les pays en développement, à travers une étude croisée de trois cas d'étude représentant trois expériences nationales spécifiques, à savoir le Niger, Haïti et l'Afrique du Sud, trouve son intérêt et sa justification.

Précisions terminologiques relatives au sujet

12. Afin de traiter à bien le sujet, un travail de délimitation est nécessaire, à partir de la définition des termes du sujet. Quatre notions composent l'intitulé principal du sujet consacré à la rénovation des cadres juridiques de gouvernance foncière dans les pays en développement. Trois notions sont relativement classiques et ne présentent pas de spécificités particulières au

¹⁶ Alain ROCHEGUDE, « Le droit d'agir, une proposition pour la bonne gouvernance foncière », in *Cahiers d'anthropologie du droit*, Ed. Karthala, 2005, pp.59-72.

¹⁷ A noter cependant deux thèses de droit qui mettent en perspective une analyse foncière comparative entre plusieurs pays : Caroline PLANÇON, *La représentation dans la production et l'application du droit. Études de cas dans le droit de propriété foncière au Canada/Québec, en France et au Sénégal*, thèse de doctorat en droit, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2006, 667 p. ; Caroline KNECHT, *La propriété à l'épreuve des dispositifs de sécurisation foncière, études de cas au Burundi et en Haïti*, thèse de doctorat en droit, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2021, 425 p.

regard du sujet traité, à savoir celle de « rénovation », celle de « cadre juridique » et celle de « pays en développement ». En revanche, la notion de « gouvernance foncière » demande une étude plus approfondie, en raison de la relative subjectivité qui peut l'entourer suivant les disciplines adoptées, et cela malgré une utilisation fréquente, tant au niveau national qu'au niveau international.

13. Tout d'abord, commençons par nous pencher sur le terme « rénovation ». Il est envisagé dans la recherche ici réalisée d'une manière classique, à savoir l'« action de remettre à neuf » et d'améliorer « par de profondes transformations »¹⁸. Un élément important à retenir concernant ce terme de « rénovation », est l'idée d'améliorer l'existant, c'est-à-dire de transformer en conservant les fondations précédemment établies. Ce mot traduit ainsi une idée légèrement différente de celle de « réforme », en insistant sur l'idée d'une amélioration, tout en maintenant une certaine continuité par rapport au système précédent¹⁹. C'est en ce sens qu'il est pris en compte dans nos travaux.

14. Ensuite, concernant la notion de « cadre juridique », il est intéressant de noter qu'elle n'est pas référencée dans les dictionnaires et recueils classiques de vocabulaire juridique, malgré une utilisation relativement fréquente, entre autres dans les rapports et documents d'analyse des institutions internationales. Cela provient probablement du fait que ce terme est souvent utilisé dans le cadre de la traduction de documents initialement pensés et écrits en anglais, et constitue une transcription assez littérale du terme anglais *legal framework*. C'est donc une notion relativement neuve en droit français, qui est de plus en plus utilisée dans la recherche juridique, notamment en droit public et en droit international public, mais qui ne fait pas pour l'instant l'objet d'une définition de référence. Nous pouvons malgré tout noter que l'utilisation de ce terme se retrouve plutôt chez des auteurs juristes sensibles aux approches interdisciplinaires²⁰. A partir de la définition simple du mot « cadre », à savoir « ce qui circonscrit un sujet »²¹, il est possible de définir le cadre juridique par l'ensemble des règles de droit qui portent et qui

¹⁸ LAROUSSE, *Dictionnaire Grand Larousse*, Ed. Larousse, Paris, 2019, 2106 p., entrée « Rénovation ».

¹⁹ Ce terme « réforme » est parfois utilisé dans les travaux ici présentés, en tant que terme voisin de « rénovation ». Il convient cependant de noter que si une rénovation juridique est toujours une réforme juridique, l'inverse n'est pas forcément vrai. Le mot « rénovation » traduit ainsi une idée plus précise que celui de réforme.

²⁰ Cette notion de « cadre juridique » est notamment utilisée par les auteurs suivants : Mireille DELMAS-MARTY, *Le Relatif et l'Universel. Les Forces imaginantes du droit (I)*, Ed. Le Seuil, Paris, 2004, 450 p. ; Jacques CAILLOSSE, *L'État du droit administratif*, LGDJ, Coll. « Droit et société », Paris, 2015, 339 p. ; Daniel MOCKLE, « La gouvernance publique et le droit », in *Les cahiers du droit*, n° 47, 2006, pp.89-165.

²¹ LAROUSSE, *Dictionnaire Grand Larousse*, Ed. Larousse, Paris, 2019, 2106 p., entrée « Cadre ».

délimitent une thématique ou un sujet. Cette référence à la notion de cadre juridique appelle cependant une précision complémentaire : pourquoi utiliser ce terme de « cadre juridique », plutôt que celui de « droit » plus classiquement utilisé par les juristes ? La réponse sur ce point est double. Tout d'abord, comme évoqué, cette notion de « cadre juridique » est couramment utilisée dans les documents des institutions internationales. Cet usage très commun fait qu'il est aujourd'hui important de la prendre en considération et éventuellement de l'approfondir, voire d'identifier ses limites. Ensuite, le terme « droit » est souvent réservé aux seuls juristes, et son utilisation entraîne quasi-implicitement une circonscription à la monodisciplinarité²². Le fait d'utiliser ce terme de « cadre juridique » permet d'ouvrir quelque peu la réflexion aux autres disciplines, ou en tout cas de ne pas la fermer, et c'est donc en pleine conscience et d'une manière assumée que ce terme est ici utilisé. Cette référence au « juridique », plus qu'au « droit » *stricto sensu* permet d'avoir une approche plus englobante et plus large du phénomène juridique, en ayant notamment conscience de la pluralité des ordres juridiques et en intégrant certains éléments du « non-droit », dans la lignée de la vision défendue par le doyen Carbonnier²³.

15. Intéressons-nous à présent au terme de « pays en développement ». Ce terme est assez communément utilisé, que ce soit dans le monde de la recherche ou dans la sphère publique d'une manière plus générale. D'un point de vue juridique, il désigne « les pays pauvres auxquels certains actes, accords interétatiques ou résolutions d'organisations internationales tendent de plus en plus à conférer un statut spécifique dérogeant temporairement au principe d'égalité des États »²⁴. Cette définition juridique peut être complétée par la catégorisation effectuée par la Banque mondiale au sein même de ces pays en développement, établie sur un calcul du revenu

²² Sur ce point, voir les réflexions de Jacques CAILLOSSE sur la monodisciplinarité du droit, L. ZENOUNOU, « Questions à Jacques CAILLOSSE », in *Cahiers Jean Moulin*, Centre Lyonnais d'Histoire du Droit et de la Pensée Politique, 2018, pp.1-13.

²³ Jacqueline MONTAIN-DOMENACH, « Les influences de Jean CARBONNIER sur l'enseignement du droit : les nécessités de la rupture », in Raymond VERDIER (Dir.), *Jean CARBONNIER. L'homme et l'œuvre*, Presses universitaires de Paris-Nanterre, Paris, 2012, 705 p., pp.97-108 : « Carbonnier développe dans ses écrits une conception renouvelée de la sociologie juridique, à la fois plus englobante, ouverte sur plus de pluralisme scientifique et sur l'intégration du "non droit" dans l'approche juridique. A travers le pluralisme scientifique, Carbonnier met donc en évidence la nécessité de prendre en compte la diversité du juridique, diversité qui permet de retenir également la pluralité des ordres juridiques, et cela en opposition avec l'ordre juridique étatique officiel. (...) Cette conception le conduira à considérer qu'une véritable science du droit suppose de ne pas se limiter à l'étude du droit officiel, c'est-à-dire du droit positif, et des institutions, mais d'ouvrir l'étude à l'ensemble des phénomènes sociaux au sein desquels le droit peut être en cause, y compris les phénomènes tels que la violation du droit, l'ineffectivité ou les déviations ».

²⁴ Gérard CORNU, Association Henri CAPITANT, *Vocabulaire juridique*, PUF, Coll. Quadrige, Paris, 9^{ème} édition, 2011, 1095 p., pp.741-742.

national brut (RNB) annuel par habitant. Selon ce mode de calcul, il existe trois types de pays en développement, à savoir : les pays à faible revenu correspondant aux pays ayant un RNB annuel par habitant de moins de 1 086 dollars américains²⁵ ; les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure correspondant aux pays ayant un RNB annuel par habitant compris entre 1 086 et 4 256 dollars américains ; et les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure correspondant aux pays ayant un RNB annuel par habitant compris entre 4 256 et 13 205 dollars américains. Au-dessus de 13 205 dollars américains, les pays sont considérés comme pays à revenu élevé, et donc pays développés²⁶. Cette classification est importante car elle est utilisée pour étudier l'éligibilité des pays à l'aide internationale, sous forme de dons ou de prêts à taux préférentiels. Concernant nos différents pays d'étude, il convient de préciser que le Niger et Haïti sont classés dans les pays à faible revenu, et que l'Afrique du Sud est classée dans les pays à revenu intermédiaire supérieur. Dans les travaux ici présentés, l'appellation de « pays en développement » est ainsi utilisée pour désigner les pays à revenu inférieur ou intermédiaire éligibles à l'aide internationale²⁷.

16. La notion de « gouvernance foncière » appelle quant à elle à une étude plus spécifique et à un cadrage plus approfondi, dans la mesure où ces deux mots constituent en effet le cœur du travail de recherche, et peuvent également présenter des significations et des représentations différentes, suivant la discipline à laquelle on se réfère²⁸.

17. Tout d'abord, penchons-nous sur le terme « gouvernance ». Une parenthèse historique est utile pour comprendre sa signification. Ce terme est tiré du français ancien « gouvernance », qui est utilisé à partir du XIII^{ème} siècle comme équivalent de « gouvernement », au sens de

²⁵ Ces pays correspondent globalement aux pays les moins avancés – les PMA -, même si cette notion de PMA ne répond pas à des critères officiels. Il existait en 2021 une trentaine de pays à faible revenu (*données officielles Banque mondiale 2021*).

²⁶ *Ibid.* Ces seuils correspondent aux nouveaux seuils officiels retenus par la Banque mondiale en 2021 pour ces classifications.

²⁷ Concernant cette notion de « pays en développement », il est important de noter que depuis 2016, la Banque mondiale ne souhaite plus l'utiliser, au motif qu'elle serait devenue obsolète. Même s'il est possible de comprendre dans une certaine symbolique du langage, que « le travail politique est pour l'essentiel un travail sur les mots » (Pierre Bourdieu), il n'en reste pas moins qu'il est indispensable d'avoir certaines appellations, certaines classifications, pour préciser les cibles et les propos d'une analyse. Cela est d'autant plus vrai que la Banque mondiale n'a suggéré aucune autre terminologie officielle depuis 2016 pour remplacer cette notion de « pays en développement », et que les autres principales institutions internationales (agences onusiennes, OCDE, FMI) continuent à l'utiliser.

²⁸ Alain ROCHEGUDE, « Le droit d'agir, une proposition pour la bonne gouvernance foncière », *op.cit.*

« l'art et de la manière de gouverner »²⁹. « C'est au XIV^{ème} siècle qu'il est passé dans la langue anglaise, donnant naissance au terme *governance*, dans le sens de « l'action ou de la manière de gouverner »³⁰. Et c'est donc ce mot anglais qui a été remis à l'honneur dans les années 1990 par des économistes et politologues anglo-saxons et de nombreuses institutions internationales (agences onusiennes, Banque mondiale, et FMI notamment)³¹, de nouveau pour désigner l'art ou la manière de gouverner, « mais avec deux préoccupations supplémentaires : d'une part, bien marquer la distinction avec le gouvernement en tant qu'institution ; d'autre part, sous un vocable peu usité et donc peu connoté, promouvoir un nouveau mode de gestion des affaires publiques fondé sur la participation de la société civile à tous les niveaux ». Cette résurrection du mot *governance* a entraîné dans son sillage la réapparition du mot français « gouvernance » dans la sphère francophone. Il est important de noter que cette notion est à l'origine principalement utilisée en économie et en science politique. Mais elle devient par ricochet une notion de plus en plus prise en compte dans le monde juridique. Cela est particulièrement vrai au niveau international, dans la mesure où la notion de « bonne gouvernance » est devenue aujourd'hui un objectif central qui guide les interventions de nombreuses institutions internationales impliquées dans le développement. Ainsi, dans la lignée de cette définition historique de la gouvernance, qui désignait « l'art et la manière de gouverner », il est possible d'en retenir une définition modernisée sous la forme suivante : « la mise en cohérence des différents pouvoirs publics et privés pour créer les conditions d'une gestion publique »³². Cette formulation permet de souligner l'idée que l'on passe d'une vision unilatérale du gouvernement à une vision concertée et pluri-acteurs. C'est en ce sens que cette notion de gouvernance est ici prise en compte.

18. Le terme « foncier » peut parfois être considéré comme un terme « valise »³³, en raison des multiples utilisations qui peuvent en être faites suivant les spécialités, les expériences, voire même les intérêts respectifs. Ce terme, assez mouvant donc, mérite quelques précisions, du moins sur la manière dont il est traité ici. Pour commencer, ce terme, pris en tant qu'adjectif,

²⁹ Olivier PAYE, « La gouvernance, d'une notion polysémique à un concept politologique », in *revue études internationales*, Vol. 36, n°1, mars 2005, pp.13-40.

³⁰ Elisabeth DAU, « Gouvernance », in *Dictionnaire d'administration publique*, Presses universitaires de Grenoble, 2014, pp.249-250.

³¹ *Ibid.*

³² Alain ROCHEGUDE, « Le droit d'agir, une proposition pour la bonne gouvernance foncière », *op.cit.*

³³ *Ibid.*

mais également de plus en plus en tant que substantif³⁴, peut être défini comme ce « qui se rattache à un fonds de terre »³⁵. Cette définition juridique de « foncier », issue du droit tel qu'on l'étudie et le pratique en France, occulte malgré tout le fait que le foncier est un « fait social total », au sens du concept développé et défendu par Marcel Mauss³⁶. En effet, le foncier touche tous les secteurs d'activités et tous les acteurs d'une société. C'est ainsi un phénomène particulièrement transversal, qui se rapporte à un panel de catégories et de sous-catégories juridiques très important. Cela est particulièrement vrai dans les pays en développement, où plusieurs systèmes de droits coexistent régulièrement, pour former des contextes fortement marqués de pluralités juridiques³⁷. C'est donc pour cette raison qu'il convient de retenir ici une définition relativement extensive du mot « foncier », telle que celle retenue dans le livre blanc des acteurs français de la coopération, porté par le ministère des Affaires étrangères français et publié en 2009, à savoir « l'ensemble des rapports qui s'établissent entre les hommes pour l'accès à la terre et son contrôle ». Cette définition a l'avantage d'avoir été élaborée dans un cadre pluridisciplinaire³⁸, et permet d'insister sur le lien qui lie les humains et la terre³⁹.

19. Il convient de préciser pourquoi la notion de « foncier » est ici préférée à celle de « propriété », même si les champs et les réflexions de ces deux notions sont souvent très proches. La raison est double. Tout d'abord, comme l'explique Caroline Plançon : « quand on parle d'accès et de droit à la terre sur le continent africain, on parle de foncier et non de propriété immobilière. Ce glissement terminologique a une histoire et un sens profond : il a permis d'éluder le terme de propriété, et les considérations politiques et sociales auxquelles il conduit.

³⁴ Le « foncier » est de plus en plus utilisé en tant que substantif, et devient un nom commun à part entière. Voir Gérard CIPARISSE (Dir.), *Thesaurus multilingue du foncier de la FAO*, FAO, 2005.

³⁵ Gérard CORNU, ass. CAPITANT, *Vocabulaire juridique*, op.cit., p.461.

³⁶ Selon Marcel MAUSS, les faits sociaux totaux « mettent en branle dans certains cas la totalité de la société et de ses institutions et dans d'autres cas seulement un très grand nombre d'institutions, en particulier lorsque ces échanges et ces contrats concernent plutôt des individus ». Marcel MAUSS, *Essai sur le don. Forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques*, PUF, 2012, 1^{ère} éd.1925, 241 p.

³⁷ Voir notamment Gérard CHOUQUER, *Le foncier, entre propriété et Expertise*, op.cit., p.21 : « Dans de nombreux pays d'Afrique, se juxtaposent du droit coutumier, du droit civil ou de *common law*, selon le pays qui a été colonisateur, et du droit islamique. Devant cette hétérogénéité, comment définir une politique foncière ? C'est véritablement une quadrature du cercle ».

³⁸ Le comité technique « foncier et développement » de la coopération française est un groupe de réflexion et d'échanges qui associe depuis plus de 25 ans des spécialistes de disciplines et de compétences variées sous l'égide de l'Agence française de développement et du ministère français des Affaires étrangères. Ce comité a mené de nombreux travaux ayant donné lieu à des publications.

³⁹ A ce sujet, Philippe LAVIGNE-DELVILLE précise que « le foncier n'est pas basé sur une relation entre l'homme et la terre, mais sur une relation entre les hommes à propos de la terre et des ressources naturelles qu'elle porte », Philippe LAVIGNE-DELVILLE, « Le foncier et la gestion des ressources naturelles », in *Mémento de l'Agronome*, CIRAD/Gret/MAE, 2002, pp.201-221.

En effet, dans les premiers travaux juridiques sur la question dans les années 1970-1980, un des objets de recherche essentiel (...) était de définir le rapport à la terre vécu dans les pays africains, en insistant (...) sur le fait que même si ce rapport ne coïncidait pas avec la conception de la propriété de l'article 544 du Code civil, il existait pour autant un rapport à la terre et qu'il fallait le considérer dans toute son originalité. Le terme propriété au sens civiliste du terme n'est en effet pas adapté à la plupart des contextes ruraux africains et est parfois intraduisible »⁴⁰. Ensuite, il existe d'importantes différences de conception et d'interprétation de la notion de propriété suivant les cultures juridiques, notamment entre la culture civiliste et la culture anglo-saxonne⁴¹. Le droit civil envisage le droit de propriété comme un droit d'usage exclusif, individuel et transférable, alors que le *common law* et l'*equity* l'envisagent davantage sous le trait des utilités, ce qui permet ainsi d'envisager des montages juridiques en cascade pour permettre une utilisation, en particulier économique, optimisée. Alors que la question relative à la propriété en droit civil est principalement « qui est propriétaire de ceci », elle devient plutôt « que peut-on faire avec ce bien » en droit anglo-saxon⁴². Pour ces raisons, et vu les différents contextes des pays d'étude, l'utilisation de la notion de « foncier » apparaît plus pertinente que celle de « propriété ».

20. A partir de ces différentes explications, la « gouvernance foncière » peut donc être considérée comme la mise en cohérence des différents pouvoirs pour créer les conditions d'une gestion publique pour l'accès à la terre et son contrôle. C'est en ce sens qu'elle est ici utilisée et prise en considération.

Trois pays présentant des contextes juridiques et fonciers différents

21. Notre analyse se concentre sur trois cas d'étude, qui représentent trois pays impliqués depuis plusieurs années dans des processus de rénovation de leur cadre juridique du foncier : le Niger, Haïti et l'Afrique du Sud. Afin de préciser l'approche du sujet, il convient de rappeler les caractéristiques générales, ainsi que les contextes juridiques et fonciers de chacun de ces pays.

⁴⁰ Caroline PLANÇON, « Droit, foncier et développement : les enjeux de la notion de propriété - étude de cas au Sénégal », in *Revue Tiers Monde*, 2009, n° 200, p.838 ; Caroline PLANÇON précise que « le terme foncier permet une approche pluridisciplinaire, cruciale pour cerner les enjeux (juridiques, politiques, socio-économiques ...) de l'accès à la terre ».

⁴¹ Gérard CHOUQUER, *Le foncier, entre propriété et Expertise*, op.cit., pp.30-31.

⁴² *Ibid*, p.32.

Le Niger

22. Le Niger est un pays sahélien de l'Afrique du l'Ouest, peuplé d'environ 25 millions d'habitants⁴³ sur une superficie totale de 1 268 000 km². Le pays rencontre d'importants problèmes de développement et est actuellement classé 189^{ème} sur 191 pays en termes d'indice de développement humain⁴⁴. Il est caractérisé par une forte pression démographique⁴⁵ et par un taux d'accroissement de sa population de 3,8% par an⁴⁶, l'un des plus importants du monde. Une grande partie de sa population vit en zones rurales (83%)⁴⁷. Du fait du caractère désertique de la majorité de son territoire,⁴⁸ le Niger connaît une très forte pression sur les ressources naturelles. Il présente également des fragilités en termes de productions agricoles, et est affecté par des crises alimentaires récurrentes. En outre, d'un point de vue politique, le pays a connu cinq coups d'État depuis son indépendance en 1960, et en raison de ses ressources budgétaires limitées⁴⁹, rencontre certaines difficultés à faire fonctionner ses institutions publiques aux niveaux national et local. Il est ainsi très dépendant de l'aide internationale⁵⁰.

23. D'un point de vue juridique, à la suite de la colonisation française, le Niger a maintenu un système juridique mixte, mêlant droit civil et droits coutumiers. En effet, même si le Code civil français de 1804 est resté en vigueur au Niger après l'indépendance, une part importante des relations juridiques en lien avec les pratiques locales et patrimoniales reste régie par les droits coutumiers⁵¹, qui sont propres à chaque ethnie. Il convient également de souligner, qu'à la

⁴³ Données officielles Banque mondiale 2021.

⁴⁴ Données officielles PNUD 2022. L'indice de développement humain (IDH) est un indice statistique créé par le programme des Nations unies pour le développement, qui vise à évaluer le taux de développement humain dans le monde. Il est calculé à partir de nombreux indicateurs, dont le PIB par habitant, l'espérance de vie à la naissance, et le niveau d'éducation des enfants.

⁴⁵ Données officielles Banque mondiale 2020. L'indice de fertilité du Niger est le plus important au monde, avec un taux de 7 enfants par femme.

⁴⁶ *Ibid*.

⁴⁷ Données officielles FAO 2015. Voir FAO, *Aquastat Profil de Pays – Niger*, 2015, 15 p., p.1.

⁴⁸ *Ibid*, p.3. Les zones sahariennes et sahélo-sahariennes représentent au total 77% du territoire.

⁴⁹ Le budget national officiel du Niger pour l'année 2019 était de 3,545 milliards de dollars US (données officielles du gouvernement du Niger 2019).

⁵⁰ Le volume total de l'aide publique au développement perçue par le Niger en 2021 était de 1,77 milliard de dollars US, soit environ 35% du budget national (données officielles Banque mondiale 2021).

⁵¹ Les domaines relevant de la coutume au Niger ont été établis par la loi de 1962 fixant l'organisation judiciaire au Niger, puis confirmés dans l'article 72 de la loi organique n°2018-37 du 1^{er} juin 2018 fixant l'organisation et la compétence des juridictions :

« (...) les juridictions appliquent la coutume des parties :
1) dans les affaires concernant leur capacité à contracter et agir en justice, l'état des personnes, la famille, le mariage, le divorce, la filiation, les successions, donations et testaments ;

différence d'autres pays d'Afrique de l'Ouest, la chefferie traditionnelle présente un statut officiel au Niger, et possède de réelles prérogatives en matière d'action publique⁵².

24. En ce qui concerne ses caractéristiques foncières, en raison d'une croissance démographique importante et d'un contexte environnemental, climatique et agronomique particulièrement fragile, le pays connaît une très forte pression sur l'accès, le contrôle et l'exploitation des terres et des ressources naturelles. Cette pression foncière entraîne d'importants conflits entre agriculteurs et éleveurs, mais également entre agriculteurs (autochtones et allochtones), ainsi qu'entre éleveurs (nomades et sédentaires)⁵³. Le pays reste profondément marqué par l'importance du secteur de l'élevage et de la mobilité pastorale⁵⁴. Il existe aussi un accroissement très rapide des zones urbaines, qui entraîne une spéculation sur les terres péri-urbaines et des questions prégnantes concernant la planification des territoires. En outre, d'un point de vue institutionnel et administratif, le système de gouvernance foncière du Niger est caractérisé par une dualité : d'une part, il est fondé sur les principes du décret du 26 juillet 1932 portant réorganisation du régime de la propriété foncière en Afrique-Occidentale française, qui structurent un système classique d'immatriculation foncière et d'enregistrement des titres fonciers⁵⁵ ; et d'autre part, il est régi par les principes d'orientation du Code rural adoptés par l'ordonnance n°93-015 du 2 mars 1993, qui a par la suite été complétée par

2) dans celles concernant la propriété ou la possession immobilière et les droits qui en découlent, sauf lorsque le litige porte sur un terrain immatriculé ou dont l'acquisition ou le transfert aura été constaté par un mode de preuve établi par la loi. »

⁵² La chefferie traditionnelle au Niger est organisée par la loi n°2015-01 du 13 janvier 2015 portant statut de la chefferie traditionnelle. L'article 18 précise que « Le chef traditionnel dispose du pouvoir de conciliation des parties en matière coutumière, civile et de transactions foncières. (...) Le chef traditionnel règle selon la coutume, l'utilisation par les familles ou les individus, des terres de cultures et des espaces pastoraux, sur lesquels la communauté coutumière et traditionnelle dont il a la charge, possède des droits coutumiers reconnus, sans préjudices des dispositions du Code rural ».

⁵³ Sur cette thématique des conflits fonciers, voir Ibrahim HABIBOU, Marc MORMONT, Pierre STASSART et Boubacar YAMBA, « Pastoralisme et politiques développementalistes : états des lieux sur les systèmes de tenure foncière pastorale en Afrique Subsaharienne », in *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement*, [en ligne], mai 2018.

⁵⁴ En 2012, l'effectif du cheptel du Niger était constitué « de 10 125 767 bovins, 10 369 520 ovins, 13 760 687 caprins, et 1 676 319 camelins. L'apport du secteur de l'élevage dans l'économie nationale est considérable. En effet, il représente 11% du produit intérieur brut (PIB) et 24% du PIB agricole, et occupe 87% de la population en tant qu'activité principale ou secondaire. L'élevage joue également un rôle important dans la création d'emplois et la distribution des revenus principalement en milieu rural, demeurant quelque fois la seule source de revenus pour les populations les plus défavorisées et l'unique mode d'exploitation des zones semi-arides. Le cheptel du Niger est régi par les systèmes pastoraux mobiles et diversifiés, les systèmes agro-pastoraux et les systèmes périurbains », Djibrillou ABOUBACAR, « *revue des filières bétail/viande et lait et des politiques qui les influencent au Niger* », FAO, 2017, 104 p., p.xi.

⁵⁵ Ce décret a par la suite été complété par de nombreux textes, tels que le décret du 31 juillet 1968 sur le domaine public de l'État, la loi du 16 juillet 1964 sur le domaine privé de l'État, la loi de finance 2006 créant une procédure simplifiée pour la délivrance des titres fonciers, ou le Code général des impôts de 2012.

plusieurs textes législatifs et réglementaires. Ce second système, appelé succinctement « Code rural du Niger », se distingue par la prise en compte de certains droits coutumiers ainsi que par une gestion fortement décentralisée du foncier, à travers la mise en place de commissions foncières locales⁵⁶. Ces commissions foncières, présidées par la chefferie traditionnelle au niveau des villages et tribus, visent à favoriser une reconnaissance officielle des droits fonciers coutumiers⁵⁷ et à prévenir les conflits fonciers à travers un système participatif, transparent et représentatif. Le régime juridique foncier nigérien est aujourd’hui profondément marqué par cette dichotomie administrative.

25. La rénovation juridique du foncier au Niger a ainsi commencé depuis 1993, à travers l’adoption de cette ordonnance portant principes d’orientation du Code rural, qui est venue compléter le système historique de la domanialité et de l’immatriculation foncière, hérité de l’époque coloniale.

Haïti

26. Haïti est un pays situé au cœur de la Caraïbe, qui partage l’île d’Hispaniola avec la République dominicaine. De taille limitée (27 750 km²), sa population est d’environ 11 millions d’habitants⁵⁸. Une grande partie de son territoire est composée de « mornes⁵⁹ » peu peuplés et difficilement accessibles, et le reste du pays, constitué de plaines et de zones côtières, présente une très forte densité de population, y compris dans les zones rurales. Le pays a été successivement colonisé par les Espagnols et les Français, et a obtenu son indépendance en

⁵⁶ Les commissions foncières du Niger existent au niveau de chaque département (63 au total, appelées « commissions foncières départementales ») et de chaque commune du Niger (266 au total, appelées « commissions foncières communales »). Environ 7 500 commissions foncières de base existent également au niveau des villages et tribus nigériens – *données officielles du Secrétariat permanent du code rural 2022*.

⁵⁷ Il existe en théorie neuf types d’actes délivrés par les commissions foncières : les attestations de vente, de donation, de détention coutumière, de concession rurale, et d’attestation d’usage prioritaire ; les contrats de location, de prêt et de gage coutumier ; et les titres de droit sur un immeuble en zone rurale. Voir SECRÉTARIAT PERMANENT DU CODE RURAL/CEFEP, *Étude de bilan de la mise en œuvre de la politique foncière rurale du Niger. Vingt ans de Code Rural*, 2013, 88 p. ; COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT, *Bilan de la mise en œuvre du Code rural du Niger*, Note de synthèse n°16, Ministère des Affaires étrangères/Agence française de développement, décembre 2014, 8 p. ; Florence BRON-SAIDATOU, *La gouvernance foncière au Niger : malgré des acquis, de nombreuses difficultés*, Fiche pays n°7, Comité technique foncier et développement, Ministère des Affaires étrangères/Agence française de développement, juin 2015, 37 p.

⁵⁸ *Données officielles Banque mondiale 2021*.

⁵⁹ Les mornes désignent en créole haïtien les zones montagneuses.

1804, devenant ainsi la « première république noire »⁶⁰ indépendante de l'Histoire. Haïti est marquée par plusieurs décennies d'instabilité politique, et « demeure parmi les plus pauvres et les plus inégalitaires pays au monde »⁶¹.

27. D'un point de vue juridique, le pays est de culture civiliste. Le Code civil haïtien actuel a été adopté en 1825 et reprend en grande partie les principes posés par le Code civil français de 1804. L'État est souvent qualifié d'« État faible »⁶², voire d'« État failli »⁶³, dans la mesure où les institutions publiques présentent de nombreux problèmes d'organisation et d'opérationnalité. En outre, les pouvoirs exécutif et législatif rencontrent régulièrement des problèmes de fonctionnement, en raison de crises politiques récurrentes et de la difficulté à organiser des cycles électoraux réguliers. Cette situation entraîne une activité parlementaire irrégulière et une production législative très limitée, malgré les besoins évidents de réformes rencontrés par le pays. Une certaine inadéquation se développe ainsi dans de nombreux secteurs administratifs entre les textes officiels et les pratiques des populations.⁶⁴

28. Le foncier en Haïti reste profondément lié à l'approche qui en a été faite en 1804 au moment de l'indépendance. A cette époque, la colonie de Saint-Domingue⁶⁵ représentait un intérêt stratégique pour l'économie française, en raison de l'importance de la production de café, de coton, et de canne à sucre⁶⁶. Les plantations coloniales constituaient un enjeu économique essentiel, et faisaient l'objet de titres de concession qui étaient accordés et contrôlés par l'État

⁶⁰ Ce terme de « première république noire », très fréquemment utilisé pour désigner Haïti, est une référence directe à la première Constitution du pays de 1805, qui insiste sur le terme générique de Noirs pour désigner le peuple haïtien. Voir article 14 de la Constitution du 20 mai 1805 : « (...) les Haïtiens ne seront désormais connus que sous la dénomination générique de Noirs ».

⁶¹ PNUD, *Programme de pays pour Haïti 2017-2021*, 2016, 20 p.

⁶² André CORTEN, *l'État faible : Haïti et République dominicaine*, Ed. Mémoire d'encrier, Montréal, 2011, 398 p.

⁶³ Cette notion d'« État failli » correspond à une traduction du terme régulièrement utilisé en langue anglaise « *failed state* ». Suivant les contextes, elle peut aussi être traduite par État en déliquescence, État défaillant, ou encore État déstructuré. Concernant cette notion, voir notamment les rapports annuels du *fragile states index*, publiés par l'organisation américaine *Fund for peace*.

⁶⁴ Sur ce point, voir Gerti HESSELING et Etienne LE ROY, « Le Droit et ses pratiques », in *Politique africaine*, n°40, 1990, pp.2-10, p.10 : « Tant que les performances des instances juridiques, administratives et judiciaires étatiques n'auront pas apporté l'assurance d'une plus grande efficacité des dispositifs et des formalismes officiels, le plus grand nombre des acteurs continuera à recourir à des formes plus ou moins métissées et coutumières d'encadrement des sociétés ».

⁶⁵ La colonie de Saint-Domingue était située sur la partie occidentale de l'île d'Hispaniola, et correspondait globalement au territoire actuel de la République d'Haïti.

⁶⁶ Michèle ORIOL, *Histoire et dictionnaire de la Révolution et de l'Indépendance d'Haïti, 1789-1804*, Fondation pour la recherche iconographique et documentaire, Port-au-Prince, 2002, 367 p., p.64 : en 1789, 60% des navires du commerce colonial français trafiquaient avec Saint-Domingue, et 81% des produits coloniaux qui arrivaient en France venaient de Saint-Domingue (76% Coton, 80% du sucre, 86% du café, 100% de l'indigo) : la majorité du secteur manufacturier français était sous totale dépendance des productions provenant de Saint-Domingue.

français, puis enregistrés dans des registres d'arpenteurs relativement bien tenus⁶⁷. Au moment de l'indépendance, la notion de propriété privée, directement issue des idées de la Révolution française, est devenue la pierre angulaire de l'identité citoyenne haïtienne, dans la mesure où elle représentait le symbole de l'affranchissement des anciens esclaves⁶⁸. Depuis cette époque, le système foncier haïtien, très proche du système foncier historique français, s'est construit juridiquement et culturellement autour de la notion de propriété privée et des principes civilistes. Le système d'identification et de gestion des propriétés est fondé sur une délimitation des terres par arpentage, sur une délivrance d'actes authentiques établis par notaires, et sur un enregistrement des droits et des documents fonciers géré par la direction générale des impôts⁶⁹. En revanche, en raison du caractère très onéreux de ces procédures foncières et de la fragilisation progressive des institutions publiques, ce système rencontre de grandes difficultés à fonctionner. Cette situation a amené le développement d'accommodements sociaux en marge des règles officielles et l'essor important des indivisions, souvent sur plusieurs générations. Par ailleurs, les fortes vagues d'émigration successives ont entraîné un phénomène de « propriétaires absents »⁷⁰, qui rend très difficile l'évolution juridique des titres fonciers historiques en raison d'un régime de prescription particulièrement complexe à appliquer⁷¹. Pour ces différentes raisons, le pays est aujourd'hui fortement marqué par une informalité foncière

⁶⁷ Gérard CHOUQUER, *Le droit foncier à l'époque coloniale en Haïti*, [en ligne], septembre 2015, 7 p.

⁶⁸ *Ibid.* La notion de propriété est particulièrement sensible dans l'histoire haïtienne, dans la mesure où elle fait référence à la terre, mais également à la condition d'esclave, qui était la propriété de leur maître. Les esclaves étaient en droit, « des immeubles par destination », attachés aux bien-fonds avec lesquels ils étaient transmis ou vendus.

⁶⁹ Ce système est principalement organisé autour des textes suivants :

- Le décret du 27 novembre 1969 sur le notariat ;
- Le décret du 26 février 1975 définissant les attributions de l'arpenteur et réglant la profession d'arpenteur ;
- Le décret du 28 septembre 1977 sur l'enregistrement et la conservation foncière ;
- Le décret du 23 novembre 1984 créant un organisme autonome dénommé : Office national du Cadastre (ONACA) ;
- Le décret du 30 novembre 1984 déterminant le mode d'exécution des travaux cadastraux.

⁷⁰ Certaines études estiment qu'environ 2 millions d'haïtiens vivent à l'étranger. Cédric AUDEBERT, « La diaspora haïtienne : vers l'émergence d'un territoire de la dispersion ? » in *Le défi haïtien : économie dynamique sociopolitique et migration*, 2011, pp.193-212 ; certaines études réalisées par le Comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT) tendent à montrer qu'environ 30% des parcelles sont détenues par des propriétaires habitant à l'étranger. Voir COMITÉ INTERMINISTÉRIEL D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, *Les Cahiers du foncier n°2 – Le Plan Foncier de Base à Bas Peu-de-Chose, Les leçons apprises*, Bibliothèque nationale d'Haïti, juillet 2017, 96 p., p.42 ; COMITÉ INTERMINISTÉRIEL D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, *Les Cahiers du foncier n°3 – Le Plan Foncier de Base à Baillergeau, Les leçons apprises*, Bibliothèque nationale d'Haïti, juillet 2018, 57 p., p.35.

⁷¹ Michèle ORIOL et Véronique DORNER, « L'indivision en Haïti. Droits, temps et arrangements sociaux », in *Économie rurale*, 2012, n° 330-331, pp.161-174.

généralisée⁷². Depuis 2011, les autorités haïtiennes ont lancé un processus de rénovation juridique du foncier, en vue de moderniser les règles et les procédures de gouvernance foncière. Ce processus s'appuie sur des opérations pilotes, afin de pouvoir étudier et mieux comprendre les dynamiques sociales, économiques et juridiques qui entourent le foncier au niveau local. Quatre projets de loi ont ainsi été préparés par le gouvernement⁷³, à partir des travaux et études de terrain réalisés par le Comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT)⁷⁴. Ces quatre textes ont été déposés auprès du Parlement en février 2019, mais n'ont pas fait l'objet de discussion et de vote à ce jour⁷⁵.

29. La rénovation du régime juridique foncier d'Haïti a donc commencé depuis 2011, et se structure principalement autour de ces quatre projets de loi. Il convient malgré tout de souligner que le régime historique du foncier, organisé autour de textes adoptés au cours de l'époque autocratique duvaliériste⁷⁶, et bien qu'en partie inapplicable et inappliqué, constitue encore à ce jour le droit positif foncier haïtien.

⁷² Certaines études du CIAT tendent à montrer qu'environ 40% des parcelles représentant souvent plus de 50% des espaces sont en indivision : COMITÉ INTERMINISTÉRIEL D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, *Les Cahiers du foncier n°2 – Le Plan Foncier de Base à Bas Peu-de-Chose, Les leçons apprises, op.cit.*, p.42 ; COMITÉ INTERMINISTÉRIEL D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, *Les cahiers du foncier n°3, op.cit.*, p.27 ; LAND ALLIANCE, *Étude d'impacts sociaux, Programme de sécurisation foncière en milieu rural*, Banque interaméricaine de développement, juin 2017, 47 p., p.27.

⁷³ Ces quatre projets de loi sont les suivants (voir annexes 1b, 1c, 1d et 1e) :

- projet de loi réglementant la profession d'arpenteur-géomètre et établissant le cadre juridique de l'exercice de la profession ;
- projet de loi réglementant la profession de notaire et établissant le cadre juridique de l'exercice de la profession ;
- projet de loi sur la publicité foncière ;
- projet de loi fixant de nouvelles règles relatives à l'exécution des travaux de cadastre et établissant une nouvelle administration du cadastre.

⁷⁴ Le comité interministériel à l'aménagement du territoire (CIAT), a été créé en 2009. Il est composé de 6 ministères et est présidé par le Premier ministre. Il a pour principales missions :

- de coordonner et d'harmoniser les actions du gouvernement en matière d'aménagement du territoire, de gestion de bassins-versants, de gestion de l'eau, d'urbanisme et d'équipement. Voir arrêté du 30 janvier 2009 créant un Comité interministériel d'aménagement du territoire présidé par le Premier ministre, publié au Journal officiel n°25 du jeudi 19 mars 2009.

⁷⁵ Voir en annexe 1a les courriers de transmission des quatre projets de loi au Parlement.

⁷⁶ François DUVALIER (1907-1971), a été président d'Haïti de 1957 à sa mort en 1971. Surnommé « Papa Doc », il s'est autoproclamé président à vie en 1964. Il a mis en place un régime autoritaire, construit notamment sur des milices composées de « tonton macoutes ». A sa mort, son fils Jean-Claude DUVALIER (1951-2014), surnommé « Bébé Doc », devient président à son tour. Il est renversé en 1986 par des émeutes populaires. De nombreux textes structurant le régime juridique et administratif haïtien ont été pris au cours de cette période autocratique, et reste toujours en vigueur à ce jour.

L'Afrique du Sud

30. L'Afrique du Sud est un pays situé en Afrique australe, d'une superficie de 1 219 912 km² et peuplé d'environ 60 millions d'habitants⁷⁷. A la différence du Niger et d'Haïti, il est classé par la Banque mondiale parmi les pays à revenu intermédiaire supérieur. C'est un pays souvent qualifié d'« émergent », qui présente de nombreux points communs avec ceux de l'OCDE. D'un point de vue historique, il a connu de nombreuses migrations massives, que ce soit au niveau interne ou au niveau international. En outre, il a été profondément marqué au cours du XX^{ème} siècle par le régime de développement ethnique séparé, communément désigné sous le nom d'« apartheid ». Ce régime consistait en matière foncière à séparer strictement les différents types de populations du pays sur la base de critères ethniques. Depuis 1991 et la fin du régime de l'apartheid, le pays a réalisé une transition démocratique pacifique, et s'appuie sur des structures administratives globalement fonctionnelles.

31. D'un point de vue juridique, l'Afrique du Sud est structurée de manière atypique et unique. En effet, en raison de son histoire coloniale spécifique, influencée successivement par le droit romano-hollandais aux XVII^{ème} et XVIII^{ème} siècles, puis par le *common law* à partir de 1802 et la cession de la colonie du Cap au Royaume-Uni, le pays présente aujourd'hui un régime mêlant principes de *common law* et principes civilistes issus du droit romano-hollandais⁷⁸. Cet ensemble n'appartient à aucun modèle juridique classique, et peut être défini comme un système mixte « romano-anglais ». Cette structure est restée la base du régime juridique sud-africain au cours de la période de l'apartheid, de 1948 à 1990, puis au cours de la phase de libéralisation et de démocratisation qu'a connu le pays depuis trente ans.

32. La question foncière en Afrique du Sud est liée aux différentes phases historiques qu'a connu le pays, et a notamment été marquée par le système de ségrégation raciale et les déplacements multiples de populations. Après l'apartheid, l'Afrique du Sud a mis en place à partir de 1994 un ambitieux programme de réforme foncière, qui poursuit trois objectifs principaux : corriger les déséquilibres raciaux issus du régime précédent, développer d'un point de vue économique le secteur agricole, et améliorer les conditions de vie des catégories les plus

⁷⁷ *Données officielles Banque mondiale 2021.*

⁷⁸ Jean-Alain PENDA, « Les systèmes de *common Law* en Afrique sub-saharienne : le cas du Ghana, du Nigéria, de la Tanzanie et de l'Afrique du Sud », in *Revue l'ERSUMA*, numéro Spécial IDEF, Mars 2014 ; Thierry RAMBAUD, *Introduction au droit comparé*, PUF, Coll. Quadrige manuels, Paris, 2014, 296 p., pp.146-149.

pauvres de la population. Cette réforme foncière vise également à poser de nouvelles règles juridiques de gestion du foncier dans les *ex-homelands*⁷⁹ où il existe une très importante informalité foncière.

33. La rénovation juridique du foncier en Afrique du Sud a donc commencé depuis 1994. Après plus de vingt-cinq années de mise en œuvre, et des moyens financiers engagés considérables, cette réforme foncière représente toujours un enjeu politique majeur et sensible pour le pays⁸⁰.

34. Au vu de ces éléments, il apparaît que ces trois pays présentent de profondes différences économiques, politiques, historiques, géographiques et socio-culturelles. En matière foncière, les réformes mises en place dans chacun d'entre eux poursuivent des objectifs bien particuliers, avec des méthodes et des rythmes différents. Mais ces processus sont également représentatifs de la grande diversité qui existe en matière foncière, et de certains modèles et choix fonciers que l'on peut retrouver à plus large échelle : le Niger est engagé dans un procédé participatif de sécurisation foncière des droits coutumiers et pastoraux, qui vise à prévenir les conflits fonciers. C'est un exemple assez caractéristique de ce qui a été engagé dans plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest (Bénin, Burkina Faso, ...) afin de réduire les coûts des procédures de sécurisation foncière et de rapprocher le droit positif des pratiques locales ; Haïti tente de moderniser son système de gouvernance foncière, tout en maintenant les principes de la propriété privée et en restant fidèle aux principes civilistes. Cet exemple représente ce que l'on peut trouver dans de nombreux pays de tradition civiliste qui cherchent à moderniser leur système juridique et administratif du foncier ; l'Afrique du Sud est quant à elle engagée dans une réforme à forte connotation politique et économique, qui vise à rectifier les déséquilibres issus de la période de l'apartheid, tout en restant fondé sur les principes du libéralisme économique du modèle « libre vendeur - libre acheteur »⁸¹. Cet exemple sud-africain représente assez bien ce que l'on qualifie

⁷⁹ Les *homelands*, également appelés *bantoustans* avant le *Black Homelands Citizenship Act* de 1970, constituaient les zones de regroupement des populations noires au temps de l'apartheid. Il y en avait dix au total, correspondant chacun à une ethnie noire sud-africaine. Le droit local qui s'y appliquait était le droit coutumier de l'ethnie. Quatre d'entre eux ont été déclarés indépendants de 1976 à 1994, sans être cependant reconnus par la communauté internationale. Voir Ward ANSEEUW et Emmanuelle BOUQUET, *Rénovation des politiques publiques et enjeux de la réforme foncière sur les terres communautaires en Afrique du Sud*, Comité technique foncier et développement, Ministère des Affaires étrangères/Agence française de développement, 2010, 111 p. Voir également la carte des *ex-homelands* *infra*, §.186.

⁸⁰ Voir par exemple les discours sur *l'état de la nation du président sud-africain devant le Parlement*, en 2018, 2019, 2020, 2021, ou encore 2022, au cours desquels la question de la réforme foncière est évoquée.

⁸¹ Cette expression correspond à la traduction du concept « *willing seller / willing buyer* » couramment utilisée dans le cas de la réforme foncière sud-africaine.

parfois de « réforme foncière assistée par le marché »⁸². L'analyse de ces trois pays permet ainsi d'avoir un panel assez large et différencié des dynamiques et choix actuels de réforme foncière dans les pays en développement⁸³.

Les spécificités contextuelles du foncier dans les pays en développement

35. Dans les trois pays d'étude, mais également de manière plus globale dans les pays en développement, le foncier est marqué par une situation contextuelle du droit spécifique qu'il convient de prendre en considération afin de pouvoir développer une analyse objective. Cette situation contextuelle se caractérise par trois phénomènes principaux.

36. Tout d'abord, l'ensemble des processus nationaux de rénovation juridique du foncier ici étudiés se réalisent dans un contexte général imprégné par la globalisation juridique. En effet, « la globalisation économique, culturelle, technique devant laquelle nous nous trouvons s'est emparée et s'empare du droit, provoque en lui des phénomènes nouveaux de brassage, d'interconnexion, de transversalité ... qui transforment sa morphologie »⁸⁴. Ainsi, notre vision habituelle de l'univers juridique passe d'une forme de géométrie plane à celle d'une géométrie dans l'espace, où les influences et les interpénétrations entre systèmes juridiques sont multi-niveaux, verticales et horizontales⁸⁵. Il en est de même pour la composante foncière dans les pays en développement, qui est touchée et est également un enjeu de globalisation juridique, et cela aussi bien au niveau local, qu'aux niveaux national et international.

37. Ensuite, ils se réalisent dans un contexte fortement affecté par l'acculturation juridique. Cette acculturation, telle qu'elle a été définie et analysée par Henri Lévy-Bruhl, implique une altération globale d'un système juridique au contact d'un système différent⁸⁶. Cette rencontre entre deux systèmes juridiques a de profondes répercussions sur les institutions et les individus,

⁸² Voir notamment Olivier DELAHAYE, « Réforme agraire et marché foncier : la réflexion aux États-Unis et son impact dans les institutions multilatérales de développement », in *revue Tiers Monde*, n°174, 2003, pp.449-466

⁸³ Pour des raisons de facilité de lecture, la présentation des différentes situations nationales s'effectuera au cours des travaux de manière régulière dans l'ordre suivant (hormis dans les deux derniers chapitres) : Niger, Haïti, Afrique du Sud.

⁸⁴ Jean-Bernard AUBY, *La globalisation, le droit et l'État*, LGDJ, Paris, 2010, 264 p., p.13.

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ André-Jean ARNAUD (Dir.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, LGDJ, Paris, 2^{ème} édition, 1993, 758 p., entrée « Acculturation », p.3.

à travers de multiples effets de psychologies sociales⁸⁷, et a une importante influence en matière d'organisation sociale, politique et économique. Ce phénomène s'est notamment présenté au cours de l'époque coloniale, où des systèmes de droit traditionnels ont été pénétrés par des systèmes de droit occidentaux⁸⁸, avec plus ou moins de compatibilité, d'adaptation et de mesure. Les questions foncières, en tant qu'enjeu important d'un point de vue politique et économique, ont été un secteur particulièrement marqué par cette acculturation juridique. Cette situation a souvent entraîné une dichotomie entre le droit positif et les réalités des pratiques sociales⁸⁹ observées sur le « terrain »⁹⁰. Cet élément de contexte se retrouve dans les trois pays d'étude.

38. Enfin, et c'est en quelque sorte une conséquence des phénomènes de globalisation et d'acculturation juridiques exposés ci-dessus⁹¹, l'ensemble de ces processus nationaux se réalisent aussi dans des contextes marqués par le pluralisme juridique. Plusieurs approches et définitions du pluralisme existent, mais l'une des plus consensuelles et des plus communément admises est celle donnée par Mireille Delmas-Marty, pour qui il consiste d'une part en « l'existence simultanée au sein d'un même ordre juridique de règles de droit différentes s'appliquant à des situations identiques », mais également en « la coexistence d'une pluralité d'ordres juridiques distincts qui établissent ou non entre eux des rapports de droit »⁹². Ce

⁸⁷ *Ibid.* Selon Jean CARBONNIER, ces phénomènes de psychologie sociale, en raison de leurs effets multiples, doivent être considérés comme des phénomènes juridiques.

⁸⁸ *Ibid.*, pp.3-4 : « La problématique de l'acculturation juridique est riche pour la réflexion. En effet, elle pose des problèmes nouveaux, (...) [et permet d'] étudier le choc des systèmes juridiques en tant que mécanismes de domination culturelle où le modèle juridique occidentale (...) peut correspondre, ailleurs, au voulu d'une minorité décultivée et dépendante, mais au subi d'une majorité acculturée et massivement marginalisée à l'intérieur même de son espace culturel ».

⁸⁹ C'est ainsi que certains auteurs soulignent la profonde opposition qu'il existe en matière foncière dans les pays en développement, entre légalité et légitimité. Voir Alain ROCHEGUDE, « Foncier et décentralisation. Réconcilier la légalité et la légitimité des pouvoirs domaniaux et fonciers », in *cahiers d'anthropologie du droit*, 2002, pp.15-43 ; Philippe LAVIGNE-DELVILLE (Dir.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Ed. Karthala, Paris, 1999, 744 p.

⁹⁰ Cette notion de « terrain » est fréquemment utilisée en anthropologie. Voir Jean-Pierre OLIVIER DE SARDAN, « Le terrain en anthropologie. Un éclectisme méthodologique délibéré », in *Blogterrain*, 7 décembre 2021 : le « terrain », en anthropologie, fait référence aux « contextes quotidiens », et au « vécu et (...) ressenti » des sujets et sociétés étudiés. Dans une démarche scientifique et de recherche, ce lien avec le terrain permet de répondre à certaines « questions qui découlent de la problématique initiale », mais ouvre aussi « de nouvelles interrogations [et] nouvelles pistes » de réflexion et de recherche.

Dans nos travaux de recherche, c'est en ce sens que cette référence au « terrain » sera utilisée.

⁹¹ Pour le lien entre acculturation juridique et pluralisme juridique, voir Mireille DELMAS-MARTY, *Le Relatif et l'Universel. Les Forces imaginantes du droit (I)*, op.cit., p.226 ; pour le lien entre globalisation juridique et pluralisme juridique, voir Jean-Bernard AUBY, *La globalisation, le droit et l'État*, op.cit., pp.204-206.

⁹² Mireille DELMAS-MARTY, *Le Relatif et l'Universel. Les Forces imaginantes du droit (I)*, op.cit., p.226 : Mireille DELMAS MARTY rappelle que ce raisonnement s'inscrit en continuité de l'ouvrage de Santi ROMANO, *Ordinamento giuridico*, publié en 1918.

pluralisme juridique peut aussi bien s'inscrire sur une échelle « macro-juridique », quand il reflète l'existence de différentes cultures juridiques au niveau mondial, que dans une échelle « micro-juridique », quand il met ces différentes cultures juridiques en présence dans un même espace social ou territorial⁹³. Ce pluralisme juxtapose mais n'harmonise pas les différents systèmes⁹⁴, ce qui peut entraîner des phénomènes complexes et changeants d'« interdroit » et d'« interlégalité »⁹⁵. Il en est ainsi en matière foncière dans les pays d'étude. Ces trois pays, comme la grande majorité des pays ayant connu des colonisations politiques et juridiques au cours des siècles derniers, présentent des situations fortement imprégnées par le phénomène de pluralisme juridique. Cela se matérialise aussi bien au niveau des institutions, qu'au niveau des cercles sociaux voire des individus eux-mêmes. L'accès et le contrôle des terres, en tant qu'éléments de base économiques, politiques et socioculturels des relations humaines et juridiques, sont particulièrement marqués par ce phénomène.

Une méthodologie de recherche mêlant plusieurs approches

39. Il convient à présent d'apporter des précisions concernant la méthodologie suivie. Tout d'abord, une analyse croisée des trois cas d'étude permet de structurer les travaux sous un angle comparatiste, c'est-à-dire qu'elle vise à « rapprocher des dispositifs, des principes ou des systèmes juridiques (...) » afin « d'en signaler (...) les singularités »⁹⁶ et d'en mesurer les différences⁹⁷. Comme cela a été exposé, les trois pays d'étude présentent des situations économiques, politiques, historiques, géographiques et socio-culturelles extrêmement diverses. Ils ont également des objectifs et des orientations propres dans la rénovation de leurs systèmes fonciers. En raison de cette grande diversité, une analyse uniquement comparatiste pourrait se révéler incomplète et manquer de pertinence. En revanche, l'analyse devient particulièrement intéressante lorsque l'on souhaite mettre en perspective et en parallèle ces trois expériences, afin de dégager des problématiques et des dynamiques communes dans l'évolution de leurs cadres juridiques de gouvernance foncière, que ce soit en termes de contenu, de processus

⁹³ Caroline PLANÇON, *La représentation dans la production et l'application du droit. Études de cas dans le droit de propriété foncière au Canada/Québec, en France et au Sénégal*, op.cit., p.104.

⁹⁴ Mireille DELMAS-MARTY, *Le Relatif et l'Universel. Les Forces imaginantes du droit (I)*, op.cit., p.220.

⁹⁵ Boaventura DE SOUSA SANTOS, « Droit. Une carte de la lecture déformée. Pour une conception post-moderne du droit », in *droit et société*, n°10, 1988, pp.363-390.

⁹⁶ Sylvain SOLEIL, « Pourquoi comparaît-on les droits au XIXème siècle ? », In *Revue Clio@Themis*, [en ligne], 2017.

⁹⁷ A propos de la méthode comparative en droit, que ce soit dans l'approche méthodologique ou les enjeux de la démarche, voir Rodolfo SACCO, *La comparaison juridique au service de la connaissance du droit*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1991, 175 p.

d'élaboration ou de mise en œuvre. Ainsi, en complément d'une approche comparatiste, la méthode générale des travaux ici présentés se structure également autour de l'induction. « Le procédé normal de l'induction est de rechercher le point de ressemblance entre divers cas particuliers, (...) et de tenter de dégager des règles d'ordre général »⁹⁸. Elle vise « à passer d'une proposition particulière à une proposition générale ou universelle »⁹⁹. A partir de l'application d'une telle méthode inductive aux différents cas d'étude, il devient possible de dégager des conclusions générales sur les tendances, les dynamiques, mais aussi sur certaines limites des processus actuels de réforme juridique du foncier dans les pays en développement. C'est l'un des objectifs poursuivis par cette étude.

40. En complément de cette approche générale construite sur le comparatisme et l'induction, l'analyse des normes juridiques ici réalisée se fonde enfin sur les principes du « positivisme critique », tel que cette méthode a été présentée par Luc Wintgens¹⁰⁰, puis reprise par Jean-Bernard Auby¹⁰¹. Comme le rappelle celui-ci, cette méthode est mise en œuvre par la déontologie positiviste habituelle, « celle qui (...) impose de n'émettre aucune proposition qui ne puisse s'appuyer sur la référence à un texte, une décision de justice, une règle coutumière, une pratique contractuelle ... Bref, une confirmation dans le droit positif », tout en n'oubliant pas « que le droit ne nous dit pas tout de la réalité sociale, dont il n'est qu'un niveau. (...) La prudence critique qu'impose la conscience des faits doit tout spécialement être pratiquée lorsque l'on analyse un phénomène en évolution, dont les équilibres ne se laissent pas facilement déceler ». Cette méthode garde comme fondement les règles de droit positif, mais invite à un changement radical de regard dans les techniques d'analyse, en faisant appel à certaines références extra-juridiques pour expliquer les normes et les faits juridiques. Le positivisme critique vise également à s'interroger sur l'ensemble de la cohérence d'un ordre juridique, sur la cohérence des normes entre elles¹⁰², de même que sur la pertinence de la norme dans son environnement global. C'est ainsi une approche établie sur la conscience des faits et

⁹⁸ Basile MÉRAND, *Recherches sur les fonctions du consentement des administrés en droit administratif français*, thèse de doctorat en droit, Université de Brest, 2015, 603 p., pp.35-36. Sur cette présentation méthodologique, l'auteur s'appuie sur des ouvrages de Véronique CHAMPEIL-DESPLATS, *Méthodologie du droit et des sciences du droit*, Dalloz, Paris, 2014, 432 p., pp.357-360 et de Roger VERNEAUX, *Introduction générale et logique*, Ed. Beauchesne, 1964, 184 p., pp.109-113.

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ Luc WINTGENS, *Droit, principes et théories. Pour un positivisme critique*, Ed. Bruylant, Bruxelles, 2000, 185 p.

¹⁰¹ Jean-Bernard AUBY, *La globalisation, le droit et l'État*, *op.cit.*, p.14.

¹⁰² Sur ce point, voir la chronique bibliographique de Philippe THION de l'Académie européenne de théorie du Droit de Bruxelles, in *Droit et société*, n°58, 2004, pp.768-770 concernant l'ouvrage de Luc WINTGENS, *Droit, principes et théories. Pour un positivisme critique*, *op.cit.*

des situations, qui fait appel à une vision interdisciplinaire, et qui convient particulièrement à la réflexion sur les systèmes fonciers, en raison de l'aspect très transversal et multisectoriel de cette thématique.

41. Cette référence à l'analyse critique, voire dans certaines situations aux doutes et à la relativité de la règle de droit, nous permet d'envisager certaines « transgressions » vers la sociologie juridique, telle que cette théorie a été présentée et défendue par le doyen Carbonnier. Celui-ci soulignait l'intérêt fondamental d'avoir une vision interdisciplinaire afin de mieux appréhender et comprendre le droit. En effet, « A quoi sert-il à un juriste de se limiter à la connaissance de la règle, s'il ne prend pas en compte des phénomènes de déviation ou de non-droit ? ¹⁰³ ». Cette prise en compte du non-droit (ou de l'infra-droit comme le désignait également parfois le doyen Carbonnier)¹⁰⁴ est particulièrement pertinente dans le cadre d'un travail sur les ordres juridiques des pays en développement. Cela permet d'avoir conscience des pluralités juridiques et de la diversité du phénomène juridique dans ces contextes, et d'éviter ainsi une analyse fondée exclusivement sur le droit étatique officiel.

Problématique et annonce de plan

42. Dans ce contexte juridique mouvant et multidimensionnel, marqué par la globalisation, l'acculturation et le pluralisme juridique, les trois cas d'étude ici abordés apparaissent différents : comme nous l'avons vu, ils ont des objectifs, des orientations et des problématiques propres, dans des contextes économiques, politiques, historiques, géographiques et sociologiques contrastés. Mais c'est justement dans cette différence que l'analyse réalisée trouve son intérêt. En effet, l'étude croisée de ces trois cas, à travers leurs profondes hétérogénéités et tout en faisant émerger des innovations et des choix propres à chaque pays, permet d'identifier certains éléments structurels communs. Ces éléments constituent le socle pour comprendre les dynamiques de rénovation juridique du foncier à plus grande échelle dans les pays en développement.

¹⁰³ Jacqueline MONTAIN-DOMENACH, « Les influences de Jean CARBONNIER sur l'enseignement du droit : les nécessités de la rupture », in Raymond VERDIER (Dir.), *Jean CARBONNIER, l'homme et l'œuvre, op.cit.*, p.102.

¹⁰⁴ Jean CARBONNIER, *Flexible droit. Pour une sociologie du droit sans rigueur*, LGDJ, Paris, 10^{ème} Edition, 2001, 490 p., p.241.

43. C'est en ce sens que la problématique du travail est ici posée : malgré des contextes et des objectifs très différents, quelles sont les dynamiques et les tendances juridiques partagées par l'ensemble des processus de rénovation juridique du foncier menés dans les trois pays d'étude ? Et en quoi ces dynamiques et tendances présentent-elles des limites, et nécessitent de prolonger la réflexion pour la structuration et la mise en ordre des cadres juridiques du foncier dans les pays en développement ?

44. Une telle problématique revient à analyser les éléments de fonds et de forme des cadres juridiques du foncier, en se penchant sur les phases de création et de mise en œuvre du droit dans les pays d'étude, et en ayant conscience des faits et des environnements propres à chaque contexte. Dans une telle approche, il convient de mettre la question juridique en relation avec les éléments politiques, économiques, historiques, géographiques, et sociologiques, d'où l'intérêt ici d'une ouverture à l'interdisciplinarité.¹⁰⁵

45. Cette problématique est également l'occasion d'une réflexion approfondie sur les dynamiques et tentatives de mise en ordre des pluralités juridiques. A travers l'analyse des orientations et des principes posés par chacune des réformes étudiées, mais aussi de leurs limites, le foncier apparaît comme un cas pratique particulièrement riche et pertinent pour mener une réflexion élargie sur la mise en ordre du pluralisme juridique à une échelle nationale.

46. L'analyse développée fait apparaître qu'il existe deux grands phénomènes dans la dynamique juridique du foncier dans les pays en développement étudiés : certaines influences sont d'origine externe, et peuvent donc être considérées comme exogènes, au sens qu'elles « proviennent de l'extérieur (...) et sont dues à une cause externe »¹⁰⁶, alors que d'autres sont d'origine proprement interne, et peuvent donc être considérées comme endogènes à chaque pays, au sens qu'elles prennent « naissance à l'intérieur » même de ces pays, et qu'elles sont « dues à une cause interne »¹⁰⁷. Ces deux dynamiques, exogène et endogène, ne sont pas

¹⁰⁵ Pour une définition de l'interdisciplinarité, voir Boris BARRAUD, *La recherche juridique – Sciences et pensées du droit*, Ed. L'Harmattan, Paris, 2016, 556 p., p.429 : « Il faut, ensuite, distinguer l'interdisciplinarité, la pluridisciplinarité et la transdisciplinarité. L'interdisciplinarité peut se concevoir comme le genre qui regroupe la pluridisciplinarité (lorsque plusieurs matières sont mobilisées à tour de rôle, sans se confondre jamais, l'analyse restant divisée en autant de parties distinctes qu'il y a d'approches différentes) et la transdisciplinarité (quand l'observateur relie ou mélange les apports de plusieurs sciences, lesquelles s'effacent alors pour laisser place à un commentaire original et unitaire) ».

¹⁰⁶ Josette REY-DEBOVE et Alain REY (Dir.), *Le Petit Robert (grand format)*, Ed. Le Robert, 2013, 2880 p. entrée « Exogène ».

¹⁰⁷ *Ibid*, entrée « Endogène ».

toujours exclusives, et se rencontrent ou se complètent parfois dans certains domaines. Mais elles constituent les deux caractéristiques fortes des processus de rénovation juridique du foncier dans les pays en développement.

47. Les influences exogènes sont principalement constituées par ce qu'il est possible d'appeler un phénomène d'influence « par le haut », dans la mesure où elles proviennent en grande majorité du milieu international, et qu'elles développent certains modèles relatifs aux outils de gouvernance foncière. Ces influences exogènes entraînent une certaine convergence des cadres juridiques du foncier, et c'est ce qui est étudié dans une première partie. En complément à cela, des influences endogènes, propres à chaque contexte national, se développent également dans l'ensemble des pays étudiés. Elles constituent un phénomène d'influence « par le bas », au sens qu'elles proviennent de dynamiques et de pratiques observées au niveau local. Elles sont la base d'innovations juridiques marquées par la reconnaissance des pluralités juridiques, plus ou moins abouties, et propres à chaque pays. C'est ce qui est abordé dans une deuxième partie.

PARTIE 1 : Les influences exogènes, éléments de convergence des cadres juridiques du foncier dans les pays en développement.

48. Les systèmes de droits en vigueur en matière foncière sont « intrinsèquement dépendants des contextes politiques, des influences exogènes et des réalités locales »¹⁰⁸. L'exogénéité apparaît ainsi comme un élément fondamental et structurant pour comprendre les dynamiques juridiques sur les espaces et pour l'accès à la terre. Cela est particulièrement vrai dans les sociétés des pays en développement, où l'histoire, notamment récente, a été marquée par l'importation de modèles de gouvernance et de concepts juridiques divers, et parfois contradictoires. Dans de nombreux pays, ces phénomènes d'importation du droit se sont succédé, voire parfois mélangés, rendant l'analyse particulièrement complexe et nécessitant une approche transversale de la question juridique.

49. De plus, dans la plupart des sociétés communautaristes, en particulier africaines, « la structuration des rapports juridiques est fondée sur la distinction entre l'interne et l'externe, éventuellement même entre endogène et exogène voire centripète et centrifuge »¹⁰⁹. Dans de nombreux pays en développement, l'équilibre et la construction du droit s'élaborent ainsi à travers ces deux mouvements et ces deux types d'influences, interne et externe. Ces phénomènes exogènes et endogènes, même s'ils peuvent être identifiés et analysés de manière propre, ne sont en réalité que rarement exclusifs. Ils ont la plupart du temps tendance à s'hybrider, avec des dynamiques différentes dans le temps et dans les espaces, pour arriver *in fine*, dans de nombreuses situations, à créer de nouveaux systèmes propres.

50. Les influences externes viennent globalement « du haut », au sens qu'elles suivent un mouvement *top-down* qui, sans les rendre applicables directement, a des conséquences majeures sur les cadres, les pratiques et les conceptions juridiques. Une étude de ces influences

¹⁰⁸ Olivier BARRIÈRE et Alain ROCHEGUDE (Dir.), *Foncier et environnement en Afrique : Des acteurs au(x) droit(s)*, Cahier d'anthropologie du droit, Ed. Karthala, Paris, 2007, 432 p., p.21.

¹⁰⁹ Etienne LE ROY (Dir.), *Retour au foncier*, Cahier d'anthropologie du droit, Ed. Karthala, Paris, 2002, 323 p. Les propos de l'auteur visaient à marquer la différence entre les sociétés individualistes et les sociétés communautaires : « Si dans une société individualiste les rapports juridiques sont marqués par l'opposition cardinale entre le privé et le public, dans une société communautariste, la structuration des rapports juridiques est fondée sur la distinction entre l'interne et l'externe, éventuellement même entre endogène et exogène voire centripète et centrifuge ».

entraîne une réflexion sur ce « droit de l'autre »¹¹⁰ tel qu'il est perçu et interprété, sur les questions de l'intégration des logiques exogènes en matière juridique, et sur l'efficience de ce droit hybride et multiforme.

51. En matière foncière, au cours de l'histoire, des modèles de gouvernance orientés par des positions idéologiques et des phases historiques spécifiques sont apparus. Certains d'entre eux continuent toujours d'exercer une influence considérable et représentent de véritables matrices de réflexion et de mise en œuvre des cadres juridiques du foncier (titre 1). En parallèle, et parfois en lien avec ces modèles historiques, le contexte international, marqué de plus en plus par une structuration de la *soft law* et la montée en puissance de l'aide publique au développement, a joué et continue d'exercer un rôle essentiel dans l'élaboration et la mise en œuvre des nouveaux cadres juridiques du foncier dans les pays en développement (titre 2).

¹¹⁰ Caroline PLANÇON, « Bail emphytéotique et fiducie. Voies de la réforme foncière au Sénégal », in Olivier BARRIÈRE et Alain ROCHEGUDE (Dir.), *Foncier et environnement en Afrique : des acteurs au(x) droit(s)*, Cahier d'anthropologie du droit, Ed. Karthala, 2007, 432 p., pp.249-279, p.256.

Titre 1 : L'importance des modèles en matière de gouvernance foncière

52. Les modèles, d'une manière générale, constituent l'une des bases de la construction de l'État décolonisé¹¹¹. Ils reflètent une dynamique globale d'importation du modèle de l'État occidental, qui a commencé à l'époque de la colonisation et qui s'est poursuivie ensuite au cours de la période postcoloniale. Les modalités d'organisation foncière et de gestion des terres se sont intégrées à cette dynamique d'importation du modèle de l'État occidental¹¹². Ces phénomènes d'importation de modèles juridiques ont abouti à des dynamiques d'acculturation du droit, fortement marquées par la culture juridique de la puissance colonisatrice.

53. D'un point de vue conceptuel, il est important de souligner que les modèles présentent une double caractéristique : tout d'abord, ils donnent un cadre, une méthodologie, ce qu'il serait possible de considérer comme un référentiel à la réflexion. Ils permettent ainsi de structurer la pensée et les théories, à travers une catégorisation et une construction logique des éléments. Mais ces modèles peuvent également présenter une limite à la réflexion, et surtout à l'innovation. Car justement, innover, c'est aller au-delà et réussir à sortir des cadres classiques déjà établis.

54. En matière foncière, les modèles sont de deux ordres : tout d'abord, il y a des modèles théoriques, issus de l'approche historique qui a été faite de la question foncière au cours des XIX^{ème} et XX^{ème} siècles. Ces modèles, que nous pouvons qualifier de « classiques », constituent toujours le référentiel de nombreux systèmes fonciers dans les pays en développement, à travers la vision économique, politique et sociale qu'ils portent (chapitre 1). Ensuite, il y a des modèles techniques, qui traitent davantage des mécaniques de mise en œuvre. Ces modèles sont particulièrement marqués par les innovations technologiques, ainsi que par des approches territoriales distinctes entre les zones rurales et les zones urbaines. Ils répondent régulièrement à des standards internationaux, et entraînent une relative homogénéisation de certains aspects de la gouvernance foncière (chapitre 2).

¹¹¹ A ce sujet, Léo HAMON écrivait en 1960 au moment de la décolonisation de nombreux États africains : « L'influence considérable des modèles et des idéologies d'une société sur d'autres sociétés est une des grandes caractéristiques du temps présent » - Léo HAMON, « L'importance des modèles et des idéologies », in *Revue Tiers Monde*, année 1960, pp.156-160.

¹¹² Voir notamment Bertrand BADIE, *L'État importé – l'occidentalisation de l'ordre politique*, Ed. Fayard, Paris, 1992, 334 p.

Chapitre 1 : Le maintien de l'influence des modèles classiques de gouvernance foncière dans les pays en développement

55. Pour comprendre les dynamiques juridiques actuelles du foncier dans les pays en développement, il est important de se pencher sur les différents héritages cumulés, qui constituent en quelque sorte la généalogie des systèmes fonciers actuels dans les pays en développement. Ces héritages sont multiples. Ils ont un lien direct avec les situations précoloniales, avec l'importation des modèles coloniaux, et avec les choix faits au moment de l'indépendance par chaque pays. Une étude de ces différentes composantes généalogiques permet d'approfondir le contexte et apporte un éclairage sur les dynamiques actuelles et sur les réformes engagées depuis une vingtaine d'années en matière de gouvernance foncière dans les pays en développement.

56. Au cours des phases de colonisation, les puissances colonisatrices ont eu à organiser la mise en place des systèmes de gestion des terres afin d'asseoir leur pouvoir et leur autorité sur les nouveaux territoires colonisés. A cette époque, deux possibilités s'offraient à elles : soit transposer directement leur propre système de la métropole dans la colonie, soit créer un système spécifique colonial, permettant de répondre aux besoins et enjeux de la colonisation de ces nouveaux territoires. Or, la transposition directe des modèles fonciers européens de l'époque n'aurait pas permis aux métropoles de prendre le contrôle des terres. C'est ainsi qu'un système foncier spécifique est apparu pour l'ensemble des colonies¹¹³.

57. Au moment de la décolonisation, la question foncière est devenue éminemment politique et différentes voies se sont offertes aux nouveaux États décolonisés. Malgré ces différentes possibilités, et des discours globalement hostiles à l'ancienne administration coloniale, la plupart de ces jeunes États ont finalement fait le choix de conserver le précédent modèle

¹¹³ Pour une présentation synthétique de cette approche du foncier colonial, voir Joseph COMBY, « Sortir du système foncier colonial » - Contribution au colloque *Repenser la sécurisation foncière urbaine en Afrique*, Institut d'urbanisme de Montréal, Université de Montréal, avril 2013. Pour une approche présentant une analyse plus précise de certaines situations foncières coloniales, voir Éric DE MARI et Dominique TAURISSON-POURET (Dir.), *L'Empire de la propriété. L'Impact environnemental de la norme en milieu contraint (III), Exemples de droit colonial et analogies contemporaines*, Victoires Éditions, Paris, 2016, 300 p.

colonial de gouvernance foncière, dans un objectif de construction et de renforcement de leur structure étatique¹¹⁴.

58. Il est possible de réaliser une catégorisation assez schématique des systèmes fonciers mis en place au cours des XIX^{ème} et XX^{ème} siècles. Ces modèles sont ainsi fortement représentatifs des structures et idéologies de l'État de cette époque. Ils constituent toujours une référence juridique majeure pour la plupart des pays en développement, mais présentent sous certains aspects des limites conceptuelles (section 1). Ces modèles restent également l'une des bases des cadres juridiques du foncier dans les trois cas d'étude abordés au cours de nos travaux (section 2).

Section 1 : Des modèles classiques présentant certaines limites

59. Les systèmes fonciers sont le reflet de l'organisation politique, sociale et économique d'une communauté, et sont profondément marqués par les différentes strates historiques vécues par cette communauté. Ainsi, les phases historiques, influencées par les échanges de civilisation, les conquêtes, les défaites ont des conséquences majeures sur l'organisation d'un territoire et sur les rapports de force en matière d'accès et de maîtrise de la terre.

60. Au cours des derniers siècles, les civilisations européennes ont été au cœur de nombreuses luttes territoriales et d'influence que ce soit sur le continent européen ou en dehors de l'Europe, avec notamment les grandes phases de colonisation des XIX^{ème} et XX^{ème} siècles. Les principaux modèles historiques qui ont émergé au cours de cette période visaient ainsi à répondre à des objectifs bien différents. Certains d'entre eux cherchaient principalement à assoir la position de conquérant de la puissance colonisatrice, en instaurant la création d'une propriété par le haut, c'est-à-dire par l'État. Alors que d'autres visaient essentiellement à organiser la vie sur le

¹¹⁴ A propos du « poids du précédent colonial et du mode de gouvernabilité postcolonial » en matière foncière, voir Jean-Pierre CHAUVEAU et Philippe LAVIGNE-DELVILLE, « Quelles politiques foncières intermédiaires en Afrique francophone ? », in Philippe LAVIGNE-DELVILLE (Dir.), *Comment réduire pauvreté et inégalités : pour une méthodologie des politiques publiques*, Ed. Karthala, Paris, 2002, 248 p., pp.214-215.

continent européen et à pacifier les relations foncières, afin de faire du foncier un élément de structuration de l'État moderne, entre autres dans un but fiscal¹¹⁵.

61. Ces deux orientations ont été matérialisées par trois modèles majeurs, qui ont exercé une influence prépondérante au cours des XIX^{ème} et XX^{ème} siècles, et qui constituent encore aujourd'hui des bases importantes de réflexion en matière foncière (§1). Ces modèles historiques, bien qu'orientés vers des objectifs différents, présentent certaines caractéristiques communes, qui peuvent également apparaître comme des limites théoriques et conceptuelles, notamment pour les pays en développement (§2).

§1 – Les modèles classiques, entre fabrication de la propriété par le haut et gestation de la propriété par le bas

62. Deux conceptions antagonistes se sont développées au cours du XIX^{ème} siècle pour aborder les régimes de propriété. L'une était destinée aux colonies, et était fondée sur une théorie dite de la domanialité universelle. Elle a été mise en place pour la première fois dans la colonie britannique d'Australie du Sud, mais a été reprise par la suite à grande échelle au cours du XX^{ème} siècle (A). L'autre conception était intra-européenne, et a abouti à la mise en place de deux modèles distincts, représentant deux schémas administratifs différents, fondés sur la reconnaissance de la propriété créée par le consensualisme et la rencontre de volontés (B).

A – La domanialité universelle et le modèle Torrens, tendances lourdes de l'histoire foncière coloniale

63. La théorie de la domanialité universelle¹¹⁶ est « le principe selon lequel la totalité ou la quasi-totalité de la terre d'un pays dépend du pouvoir éminent du prince, du chef d'État, du peuple ou de la Nation »¹¹⁷. Cette théorie est issue des sociétés d'Ancien régime européennes, mais a été reprise au cours des XIX^{ème} et XX^{ème} siècles par des régimes politiques souhaitant

¹¹⁵ Selon Joseph COMBY, il existe deux approches fondamentales de création de la propriété : l'une, militaire, exogène, de création de la propriété par le haut, et une autre, sociale et endogène, de gestation de la propriété par le bas. Joseph COMBY, « Sortir du système foncier colonial », *op.cit.*, p.1

¹¹⁶ Cette théorie est également appelée théorie de la « domanialité éminente », Pierre DARESTE, *Traité de droit colonial*, 1908, rééd. 1931-1932, 2 vol. 710 p. et 880 p., repris par Gérard CHOUQUER, *Le foncier, entre propriété et Expertise*, *op.cit.*, p.36.

¹¹⁷ Gérard CHOUQUER, *Le foncier, entre propriété et Expertise*, *op.cit.*, p.202.

purger les droits antérieurs sur un territoire¹¹⁸. Il en est ainsi des régimes socialistes et des régimes coloniaux.

64. De nombreux pays ont connu au cours du XX^{ème} siècle des expériences plus ou moins marquées par le socialisme, avec notamment des références à la domanialité universelle et des phases de collectivisation des terres. En revanche, il semble difficile de dégager un modèle socialiste en matière de gouvernance foncière. Plutôt que de parler de modèle, il conviendrait davantage de parler d'expériences socialistes¹¹⁹. En effet, celles-ci apparaissent différemment imprégnées par le contexte historique de chaque pays et beaucoup d'États ont adopté des positions intermédiaires entre le socialisme et le marché sur la question foncière, pour entrer dans ce que l'on a pu appeler le « socialisme de marché »¹²⁰.

65. Cette théorie de la domanialité universelle a également été reprise comme base du raisonnement colonial, afin de créer le régime de la propriété dans les colonies. Ce système fut instauré pour la première fois en Australie, à travers le *Real Property Act* de 1858. Elle a ensuite été une source d'inspiration à plus grande échelle pour créer des systèmes d'immatriculation foncière dans la grande majorité des colonies européennes au cours du XX^{ème} siècle, avant d'être maintenue dans de nombreux États postcoloniaux.

1 - Le *Real Property Act* de 1858 et les origines du système Torrens

66. Ce système, qui a été pensé et créé par Sir Robert Richard Torrens, colonel de l'armée britannique ayant participé à la conquête de l'Australie, a été pour la première fois instauré dans la province coloniale d'Australie du Sud, par l'adoption en 1858 du *Real Property Act*. Cette loi a par la suite été surnommée *Torrens Act* en raison de son inspirateur¹²¹.

¹¹⁸ *Ibid.*

¹¹⁹ Voir Simon HULL, Kehinde BABALOLA, et Jennifer WHITTAL, « *Theories of Land Reform and Their Impact on Land Reform success in Southern Africa* », in *Land Revue*, 2019, 28 p., p.10 : les auteurs présentent une piste de classification des différentes expériences socialistes.

¹²⁰ Marie MELLAC, « Un même dispositif de formalisation pour différents projets de développement : réflexions à partir de l'exemple du Vietnam postsocialiste », in COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT, *La formalisation des droits sur la terre dans les pays du Sud : dépasser les controverses et alimenter les stratégies*, Ministère des Affaires étrangères/Agence française de développement, mars 2015, 88 p., p.27.

¹²¹ PARLIAMENT OF SOUTH AUSTRALIA, *The Real Property Act 1858*, 21 Vict. C. 15.

67. Ce système visait principalement à clarifier la situation foncière de la colonie, et se structurait autour de trois principes : l'inscription obligatoire des propriétés, la purge des droits anciens, et la garantie des propriétés et des hypothèques¹²². Il marquait une volonté de sortir du principe issu du *common law* britannique d'avoir à vérifier la chaîne de titres depuis la première prise de possession d'une terre par un colon. En effet, cette situation était source de grande insécurité juridique en matière foncière dans la colonie¹²³.

68. Schématiquement, ce système s'organisait en cinq étapes¹²⁴ :

- « i) Le territoire conquis était considéré comme *terra nullius* (une terre où ne s'exerce aucun droit) et déclaré propriété de la Couronne ;
- ii) L'administration délimitait les terrains par bornage en application d'un plan préétabli ;
- iii) Ces lots étaient numérotés et attribués aux colons qui s'installaient dans la colonie afin d'être mis en valeur ;
- iv) Une fois le terrain mis en valeur, l'attributaire en devenait propriétaire en recevant de l'administration un titre foncier enregistré dans un livre foncier ;
- v) Toute transmission de la propriété (par vente, succession ...) se réalisait par enregistrement du transfert du titre auprès de l'administration qui en garantissait la validité à travers la tenue du livre foncier. »

En outre, et c'est une composante essentielle, les titres diffusés étaient déclarés imprescriptibles et inattaquables¹²⁵.

69. Ce système avait ainsi un triple avantage au regard des besoins et attentes de la puissance colonisatrice. Tout d'abord, il purgeait les droits antérieurs qui étaient souvent source de grande confusion dans la colonie. Ensuite, il apportait une sécurité juridique maximale aux nouveaux

¹²² Pour une présentation plus détaillée du système Torrens, notamment au niveau des objectifs et des enjeux, voir Gérard CHOUQUER, *Le foncier, entre propriété et Expertise, op.cit.*, pp 108-116.

¹²³ *Ibid*, p.113. La purge de droits permettait également d'écarter les droits autochtones sur la terre, même si cela n'était pas l'objectif poursuivi à l'origine dans le cas australien par le colonel Torrens.

¹²⁴ Joseph COMBY, « Sortir du système foncier colonial », , *op.cit.*

¹²⁵ A ce sujet, voir Gérard CHOUQUER, *Le foncier, entre propriété et Expertise, op.cit.*, 320 p., pp 111-112 : Le caractère inattaquable des titres permettait de bloquer toute contestation en amont (vice affectant un acte ancien), comme en aval (protection contre une action éventuelle d'un tiers). Ce principe a été confirmé en 1971 par la justice australienne, qui précise que l'inscription au livre foncier rend le titre irrévocable, même provenant d'un acte nul. Cependant, il existe quelques rares cas prévus pour engager des procédures d'éviction (par exemple lors d'un enregistrement frauduleux ou d'une erreur de bornage), sans que cela n'affecte l'existence du titre. De plus, ce principe « d'inattaquabilité » des titres est couplé à un principe d'assurance : une personne dépouillée d'un droit réel par l'inscription ne peut engager une action en revendication contre celui qui a inscrit, mais peut intenter une action en dommages contre l'État.

colons installés en les protégeant de toute revendication en raison du caractère irrévocable des titres fonciers, garantis par l'État (cela facilitait entre autres les colonies de peuplement). Enfin, il permettait de créer un réel marché foncier colonial, contrôlé par l'administration coloniale. De cette manière, ce système mis en place par le colonel Torrens s'inscrivait bien dans le contexte de libéralisation économique et de colonisation de l'époque. C'est ainsi qu'il fut rapidement répliqué dans de nombreux territoires britanniques, et qu'il fut une source d'inspiration importante pour les autres puissances coloniales européennes, notamment française en Afrique¹²⁶.

2 - La diffusion et la réplique de ce modèle colonial sous l'appellation de « système de l'immatriculation »

70. Ce système Torrens de création administrative de la propriété foncière par le haut a par la suite été repris dans la plupart des colonies avec parfois de profonds amendements¹²⁷, mais tout en gardant les deux idées principales de ce système : purger les droits fonciers anciens, et créer à travers les livres fonciers un véritable « état civil des terres »¹²⁸ afin de suivre la « vie juridique des immeubles »¹²⁹. Ce système permettait également à la puissance colonisatrice d'asseoir sa position victorieuse dans la colonie, et de contrôler et d'exploiter l'ensemble des terres du pays. Il a ainsi été progressivement généralisé à la grande majorité des colonies au début du XX^{ème} siècle sous le nom de système de l'immatriculation foncière.

71. D'un point de vue général et schématique, ce système de l'immatriculation comprenait cinq étapes principales, et restait assez proche de la procédure instaurée par le *Torrens Act* en Australie du Sud en 1858¹³⁰. La procédure s'organisait de la manière suivante :

- i) Une demande d'immatriculation était faite par le demandeur ;
- ii) Une publication de la demande était réalisée et les éventuelles réclamations étaient recueillies dans un registre officiel ;

¹²⁶ En Tunisie en 1885, à Madagascar en 1897, au Congo et en Afrique-Équatoriale française en 1899, en Afrique-Occidentale française en 1906, et au Maroc en 1913.

¹²⁷ Joseph COMBY, « Sortir du système foncier colonial », , *op.cit.*, p.2.

¹²⁸ Hubert OUEDRAOGO, *Mythes, Impasses de l'immatriculation foncière et nécessité d'approches alternatives*, Fiche pédagogique du Comité technique foncier et développement, Ministère des Affaires étrangères/Agence française de développement, 4 p., p.2.

¹²⁹ Victor GASSE, *Les régimes fonciers africains et malgache. Évolution depuis l'indépendance*, Ed. LGDJ, Paris, 1971, 332 p.

¹³⁰ Hubert OUEDRAOGO, *Mythes, Impasses de l'immatriculation foncière et nécessité d'approches alternatives*, *op.cit.*

- iii) Une délimitation et un bornage du terrain étaient réalisés ;
- iv) Les éventuels contentieux étaient réglés devant l'administration ou des tribunaux ;
- v) L'immatriculation proprement dite était réalisée et un titre foncier était délivré au demandeur de l'immatriculation¹³¹.

72. Les titres fonciers créés à partir de ce système étaient inscrits au livre foncier avec un numéro de matricule précis, et possédaient également un caractère définitif et inattaquable, comme cela était déjà le cas dans le système Torrens. La sécurité juridique apparaissait donc maximale pour les colons nouvellement installés dans les colonies, qui n'auraient pu en aucun cas faire jouer en leur faveur une prescription établie sur une occupation continue et paisible.

73. Cette procédure de l'immatriculation était particulièrement complexe, longue et coûteuse, surtout pour les populations africaines majoritairement rurales, pauvres et non instruites. De fait, ce système n'était en aucun cas prévu et adapté pour sécuriser les populations africaines et la possession historique, mais beaucoup plus pour sécuriser les colons nouvellement installés et l'intérêt économique des compagnies coloniales¹³².

74. Ce système a notamment eu un retentissement particulier dans les colonies d'Afrique de l'Ouest, où un décret général l'a institué dès 1900, avant de le perfectionner en 1906, puis de l'adopter sous sa forme définitive en 1932. Ce décret permettait aux indigènes qui détenaient des terres selon le droit traditionnel de les faire immatriculer¹³³. L'immatriculation avait alors pour effet de confirmer les indigènes qui en faisaient la demande de leurs droits d'usage, et d'y adjoindre un droit d'aliéner, et ainsi de les rapprocher du droit de propriété, selon la conception civiliste latine. Un décret complémentaire fut adopté en Afrique-Occidentale française dans ce sens en 1925¹³⁴. Mais cette immatriculation, en faisant sortir la terre du patrimoine collectif, était contraire à l'esprit du droit foncier traditionnel africain, et ce système, à l'époque et malgré

¹³¹ *Ibid.*

¹³² *Ibid.*

¹³³ Raymond VERDIER, 1971, repris par Kyeretwie OPOKU en 1973 : « Dans les colonies françaises, le législateur préféra ainsi la voie qui consistait à consolider les droits coutumiers, en donnant à leurs détenteurs la possibilité de les faire constater ». Kyeretwie OPOKU, « L'évolution du droit foncier en Afrique occidentale », in *Law and Politics in Africa, Asia and Latin America*, Vol. 6, No. 4, 1973, pp.385-405.

¹³⁴ Décret du 8 octobre 1925 en vue d'instituer un mode de constatation des droits fonciers des indigènes en Afrique-Occidentale française.

son ouverture aux indigènes, n'eut pas de succès auprès des populations africaines qui n'en voyaient pas l'utilité¹³⁵.

75. Au moment de l'indépendance de ces pays colonisés, la question du maintien ou de la réforme de ce système de reconnaissance de la propriété, construit sur des valeurs coloniales, est devenue centrale.

3 - Le choix postcolonial du maintien de ce système par de nombreux États

76. Au moment de leur indépendance, notamment en Afrique au début des années 60, de nombreux États ont « maintenu l'essentiel des dispositions juridiques coloniales (...) au nom du développement et de la consolidation de l'unité nationale, mais aussi au service plus ou moins direct des nouvelles élites »¹³⁶. Ils ont ainsi nationalisé la réglementation de l'immatriculation, tout en prenant par la suite de nouvelles mesures renforçant le caractère discrétionnaire de l'attribution de la terre et le monopole de l'État (et des élites étatiques) sur les ressources naturelles¹³⁷. Selon de nombreux auteurs, ces adaptations des textes coloniaux, tout en maintenant la logique du système colonial de la gestion de la terre par l'État, n'ont en réalité que contribué à rendre le droit positif encore plus complexe et « plus obscur du point de vue des utilisateurs et des populations »¹³⁸.

77. En outre, au cours des années 70 et 80, cette position qui visait à conforter le système de l'immatriculation a été fortement encouragée par la plupart des institutions internationales de développement, et principalement par la Banque mondiale. En effet, ce système permettait de défendre une approche libérale de la propriété et de la question foncière, face notamment aux courants collectivistes qui étaient adoptés par certains pays soutenus par le bloc soviétique.

78. En définitive, il est intéressant de noter que ce modèle de l'immatriculation n'a jamais été appliqué dans aucun pays colonisateur. En effet, ce système que les « métropoles appliquaient dans leurs colonies respectives, était fondé sur des principes diamétralement opposés à ceux

¹³⁵ Kyeretwie OPOKU, « L'évolution du droit foncier en Afrique occidentale », *op.cit.*

¹³⁶ Jean-Pierre CHAUVEAU et Philippe LAVIGNE-DELVILLE, « Quelles politiques foncières intermédiaires en Afrique francophone ? », *op.cit.*, p.214.

¹³⁷ *Ibid.*

¹³⁸ *Ibid.*, p.215.

qu'elles avaient mis en œuvre chez elles précédemment pour traiter des problèmes équivalents »¹³⁹. Les anciennes puissances colonisatrices avaient donc deux systèmes de législation foncière : l'un pour leurs colonies, marqué comme nous venons de la voir par une création administrative de la propriété par le haut, et l'autre pour elles-mêmes, qui consistait principalement à enregistrer et à rendre public une propriété créée par le bas.

B – Les modèles européens de création de la propriété par le bas

79. Au cours du XIX^{ème} siècle, deux grands modèles de gouvernance foncière ont émergé pour organiser la propriété en Europe, à savoir un modèle civiliste latin et un modèle germanique. Ils sont tous les deux fondés sur les principes du consensualisme et de la liberté de contracter entre citoyens, mais attribuent un rôle différent à l'État dans le processus de reconnaissance de la propriété. Ces modèles ont tous deux eu une forte résonance au niveau international, et continuent toujours aujourd'hui d'être des systèmes de référence pour de nombreux pays.

80. Le modèle civiliste latin est construit sur les principes de la codification civile et sur une approche administrative de la propriété. La rencontre de volonté des citoyens est au centre du processus, et l'État n'intervient que dans le cadre d'une procédure administrative d'enregistrement. Le modèle germanique part également d'un consensualisme entre citoyens comme base du système de la propriété, mais place ensuite l'État au centre du procédé de reconnaissance définitive et de validation de cette propriété, à travers la mise en place d'une procédure judiciaire et la tenue d'un livre foncier par des magistrats.

1 – Le système civiliste latin

81. Ce système se rencontre dans les pays d'Europe de tradition latine et civiliste (France, Belgique, Espagne, Portugal, Italie). Il est aussi appelé parfois système français¹⁴⁰, dans la mesure où il tire son origine en grande partie du Code civil napoléonien et des mesures d'organisation de l'administration foncière qui en ont découlé. Il se construit sur le principe que

¹³⁹ Joseph COMBY, *Sécuriser la propriété foncière sans cadastre*, contribution au symposium de la Banque mondiale, mai 2007, 20 p., p.2.

¹⁴⁰ Notamment dans la littérature anglo-saxonne et internationale. Voir Klaus DEININGER, Clarissa AUGUSTINUS, Stig ENEMARK, et Paul MUNRO-FAURE, *Innovations in Land Rights Recognition, Administration, and Governance*, Ed. Banque mondiale, Washington D.C, 2010, 384 p., p.xx.

la propriété est avant tout une affaire privée, et que l'État n'a pas à être un acteur dans la fabrication de la propriété, mais qu'il doit seulement jouer un rôle dans l'enregistrement, le contrôle et la publicité foncière des actes. C'est donc un système principalement fondé sur l'enregistrement des actes¹⁴¹, par opposition à un système d'inscription des droits dans un livre foncier et de délivrance de titres fonciers garantis par l'État¹⁴². Ce système civiliste latin se structure sur deux éléments fondamentaux : la formalisation et la publicité des actes.

82. La formalisation des actes dans le système foncier latin est marquée par l'intervention de deux professionnels, qui ont chacun un rôle spécifique dans les étapes de formalisation. Tout d'abord, le notaire¹⁴³ a pour principale fonction de vérifier l'origine de la propriété en établissant la chaîne de transmission successive, de vérifier le consentement des parties et de rédiger un acte sous forme authentique, qui est par la suite transmis à l'administration. De cette manière, dans les pays de tradition civiliste latine, la propriété s'établit par consensualisme et liberté d'acheter, de vendre et de transmettre. Ensuite, l'arpenteur-géomètre a quant à lui pour principale fonction d'identifier, de délimiter et de dresser les plans des propriétés¹⁴⁴. Suivant les contextes nationaux, ces limites de propriété peuvent être matérialisées par une pose de bornes, obligatoire ou non. Cette procédure d'identification et de délimitation précise du bien par l'arpenteur donne lieu à la rédaction d'un procès-verbal, qui est ensuite annexé à l'acte authentique notarié et transmis à l'administration foncière, aux fins de publicité foncière¹⁴⁵.

83. La publicité foncière est quant à elle la procédure administrative qui consiste à inscrire un acte dans les registres officiels afin de lui donner date certaine et de le rendre public pour lui conférer le caractère d'opposabilité aux tiers. Dans les pays de tradition civiliste, cette publicité

¹⁴¹ Ce système d'enregistrement des actes est appelé « *deeds registration system* » en langue anglaise.

¹⁴² Ce système d'inscription des droits dans un livre foncier et de délivrance de titres fonciers est appelé « *titles registration system* » en langue anglaise. Dans la littérature anglo-saxonne et internationale, une distinction théorique est souvent effectuée entre ces *deeds registration systems* (qui seraient plus souples et faciles à mettre en œuvre) et les *titles registration systems* (qui seraient plus complexes à mettre en œuvre, mais qui apporteraient plus de sécurité juridique). Voir Klaus DEININGER, Clarissa AUGUSTINUS, Stig ENEMARK, et Paul MUNRO-FAURE, *Innovations in Land Rights Recognition, Administration, and Governance*, *op.cit.*

¹⁴³ Qui est un officier public nommé par l'État pour conférer l'authenticité aux actes et aux conventions juridiques civiles.

¹⁴⁴ L'arpenteur-géomètre bénéficie dans de nombreux pays d'une délégation exclusive de service public pour cette mission.

¹⁴⁵ Pour précision, en France, l'arpenteur, appelé géomètre-expert, n'intervient pas dans le cas d'une transmission qui ne modifie pas la parcelle (vente, héritage). Dans une telle situation, le notaire se contente d'indiquer la parcelle cadastrale dans l'acte de cession. Le géomètre-expert n'intervient que s'il y a une division parcellaire. Dans ce cas, il établit un procès-verbal de division parcellaire, qui permet l'attribution d'une nouvelle référence cadastrale à la partie démembrée issue de la division.

foncière est dite « déclarative », au sens qu'elle ne fait que constater la propriété¹⁴⁶. Mais cette même publicité, qui existe également dans les systèmes de livre foncier, est dite pour ces systèmes « constitutive », au sens que c'est l'inscription au livre foncier tenu par un magistrat et la publication qui constituent le droit¹⁴⁷. Il en est notamment ainsi dans le système germanique.

2 - Le système germanique

84. Ce système, appelé parfois système du « livre foncier » ou système « austro-germanique »¹⁴⁸, a principalement été mis en place en Europe centrale et de l'Est, ainsi que dans certains pays ayant connu une influence allemande au début du XX^{ème} siècle (entre autres l'Égypte, la Turquie mais aussi l'Alsace Moselle).

85. D'un point de vue historique, ce système a consisté à passer à la fin du XIX^{ème} siècle d'une situation ancienne où la propriété était principalement constituée par le bas, comme dans les autres pays européens, à une gestion par le haut des preuves juridiques de propriété, garanties par l'État. Ainsi, ce système reprend en grande partie les règles de la publicité foncière du système latin, mais va plus loin en rendant obligatoire la phase d'inscription sur un livre foncier pour constituer des droits sur un bien immobilier. C'est alors l'inscription au livre foncier, et non l'établissement de l'acte réalisé lors d'une rencontre de volontés, qui valide et réalise la mutation. Ce système apparaît donc comme un système hybride, qui tire ses origines des principes du Code civil napoléonien, mais qui adopte également des mécanismes de vérification et d'inscription officielle des droits dans un livre foncier tenu par l'État.

86. En théorie, la tenue de ce livre foncier dans le système germanique est confiée à une autorité judiciaire. Mais dans certains contextes nationaux et suivant l'organisation administrative des

¹⁴⁶ Gérard CHOUQUER apporte les précisions suivantes : « la publicité est déclarative lorsque les actes notariés ayant acté la mutation sont simplement reçus par un service de publicité foncière qui se contente d'enregistrer les actes ». Cet enregistrement n'a pas « le moindre effet sur les actes eux-mêmes (...). Ce service ne vérifie que la forme des actes et ne s'exprime pas sur le fond, ni quant aux circonstances de leur naissance ni quant à leur validité juridique. Ce mode entend conserver la plus parfaite autonomie de la volonté, et la plus grande liberté de formation, jusqu'à l'instantanéité de la convention ». Gérard CHOUQUER, *Le foncier, entre propriété et Expertise, op.cit.*, p.103.

¹⁴⁷ *Ibid.*

¹⁴⁸ Cette appellation est notamment utilisée par la Banque mondiale – Voir Klaus DEININGER, Clarissa AUGUSTINUS, Stig ENEMARK, et Paul MUNRO-FAURE, *Innovations in Land Rights Recognition, Administration, and Governance, op.cit.*, p.204.

pays qui ont adopté ce système et leur degré de décentralisation, elle peut aussi être de la responsabilité d'une institution locale (commune, district local, ...) ¹⁴⁹. A l'issue de la procédure, un titre foncier est transmis au titulaire du droit de propriété sur un bien. La différence fondamentale avec le système classique de publicité foncière mis en place dans les pays latins est, qu'à travers cette inscription au livre foncier, l'État devient le garant des preuves de propriété. Ce système apporte donc un degré de sécurité et de garantie très élevé à la propriété, tout en faisant de l'État un acteur central du processus, créateur de la propriété.

§2 – Les caractéristiques et limites communes de ces modèles pour les pays en développement

87. Les systèmes évoqués ci-dessus représentent les trois principaux modèles de gouvernance foncière qui font aujourd'hui référence et qui ont une vocation universelle. Ils ont eu un impact significatif au XX^{ème} siècle, notamment au cours de la période de naissance et de structuration des jeunes États décolonisés, principalement en Afrique. En revanche, et bien que poursuivant des objectifs et présentant des manières de procéder fort distincts, ces trois modèles ont certaines caractéristiques conceptuelles similaires, qui peuvent apparaître sous de nombreux aspects comme des limites intrinsèques à leur efficacité dans les pays en développement. Ainsi, ces modèles se fondent quasi-exclusivement sur la notion de propriété privée individuelle (A), sur la formalisation des droits (B) et sur une gestion administrative étatique (C).

A – Des modèles fondés sur la propriété privée individuelle

88. L'ensemble des trois modèles présentés ci-dessus se réfèrent à la reconnaissance de droits réels sur un bien immobilier, et place la propriété comme la pièce centrale de la sécurité foncière. Toutefois, derrière cette notion de propriété, se cachent des interprétations fort différentes, suivant le contexte et la culture juridique à laquelle on se rapporte. Par ailleurs, il existe également en matière foncière la notion de communs et des faisceaux de droits, telle que cette théorie a été développée par Elinor Ostrom. Ces différents éléments font que l'approche de la gouvernance et de la sécurité foncière par la seule notion de propriété présente de sérieuses limites pour de nombreux pays en développement, notamment africains.

¹⁴⁹ Gérard CHOUQUER, *Le foncier, entre propriété et Expertise, op.cit.*

1 – Les différentes conceptions occidentales de la propriété, entre « propriété » civiliste et « *ownership* » de *common law*

89. Dans la théorie occidentale, il existe des différences importantes de conceptions sur la notion de propriété. Dans la tradition civiliste, elle est directement issue des principes de la Révolution française, en étant présentée comme une notion unitaire, exclusive et absolue. Elle est principalement envisagée comme un droit individuel, et vise à apporter une sécurité juridique maximale et individuelle sur un bien immobilier.

90. A l'inverse, dans la tradition de droit anglais, c'est-à-dire de *common law* et d'*equity*, la notion d'*ownership* est différente. Celle-ci porte davantage sur une utilité économique de la terre que sur une perspective juridique. Ainsi, en droit anglais, l'approche de la propriété est fondée principalement sur un « raisonnement économique qui aboutit à des formes juridiques »¹⁵⁰. Cette théorie économique « exploite des formes juridiques (...) pour, à chaque fois, préférer ou même substituer à la question - qui est propriétaire de ceci ? -, la question - que peut-on faire avec ce bien - »¹⁵¹ ? Les formes juridiques s'en trouvent donc profondément modifiées. Le droit anglais aborde ainsi cette notion de la propriété à travers les utilités, ce qui explique la multitude de formes juridiques possibles pour user, posséder ou exploiter un bien immobilier en droit anglais : *ownership, property, freehold, trust, fiducie, use, estate*¹⁵² ... Gérard Chouquer résume cette différence de la manière suivante : « le droit civil ne permet pas de penser la pluralité des droits et des usages avec la même souplesse qu'autorisent le *common law* et l'*equity* »¹⁵³.

91. En outre, la notion même de propriété dans la conception civiliste apparaît de moins en moins absolue et présente de plus en plus « d'enclaves, de corridors, de nouvelles enclosures foncières »¹⁵⁴. Elle est marquée par une résurgence des hétérogénéités juridiques, qui font que cette notion est de moins en moins exclusive et individualiste, et de plus en plus pénétrée par les droits d'usage. Les formes d'appropriation et d'usage collectif deviennent ainsi un élément de réflexion à part entière en matière de propriété.

¹⁵⁰ *Ibid*, p.32.

¹⁵¹ *Ibid*.

¹⁵² *Ibid*, pp.201-209.

¹⁵³ *Ibid*, p.31.

¹⁵⁴ *Ibid*, p.13. Par exemple, il existe de nombreuses restrictions de droit public à la propriété privée issues du droit de l'environnement, du droit rural, ou encore du droit relatif aux monuments historiques.

2 – L'importance des communs en matière foncière : retour sur la théorie des faisceaux de droits d'Elinor Ostrom

92. Un autre élément essentiel doit être souligné lorsque l'on aborde la question foncière dans les pays en développement, notamment en Afrique. Il s'agit des communs¹⁵⁵. En effet, la terre apparaît dans de nombreuses situations comme un enchâssement de droits qui, sans forcément pouvoir se rapporter au domaine public, tel que cette notion est connue en droit public français, ne se rapporte pas non plus à la notion de propriété privée. Au cours des années 90, certaines études empiriques, entre autres celles menées par Elinor Ostrom et l'École de Science économique dite néo-institutionnaliste¹⁵⁶, ont émergé pour souligner l'importance de ces communs en matière foncière¹⁵⁷.

93. Les travaux d'Elinor Ostrom ont mis en évidence qu'« entre le bien public ouvert à tous et le bien privé exclusif, (...) le commun est une situation dans laquelle la répartition des éléments du faisceau des droits est modulée. Ces droits sont l'accès (*access*), le prélèvement dans le stock des ressources (*withdrawal*), la gestion (*management*), le droit d'exclure (*exclusion*), le droit d'aliéner (*alienation*). (...) Un commun est une répartition inégale et hiérarchique des droits qui composent le faisceau. (...) Dans un commun le mode de gouvernance est majeur (...) : on ne passe pas, pour gouverner un commun, par des institutions extérieures et un conflit s'y règle en interne et au niveau local, par une espèce d'auto-organisation consciente et acceptée¹⁵⁸ ». Ainsi, la conclusion d'Elinor Ostrom est qu'il existe trois types de régimes juridiques distincts sur les espaces, et non pas deux : le domaine public, le domaine privé, et le domaine coutumier et communautaire (c'est-à-dire les communs). Ce dernier est un en-soi à part entière, souvent oublié, et qui ne se confond pas avec le domaine public.

¹⁵⁵ Appelés *cultural commons* en anglais.

¹⁵⁶ Gérard CHOUQUER, *Le foncier, entre propriété et Expertise, op.cit.*, p.79.

¹⁵⁷ Elinor OSTROM, *Governing the Commons. The evolution of institutions for collective action*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990, 280 p.

¹⁵⁸ Gérard CHOUQUER, *Le foncier, entre propriété et Expertise, op.cit.*, p.81.

3 - L'approche actuelle du foncier en termes de propriété, particulièrement inadaptée et porteuse de confusion pour les pays en développement

94. Historiquement, la colonisation a porté un principe de codification selon une vision universaliste de la propriété privée, en référence à la mission civilisatrice que les puissances colonisatrices s'étaient attribuées¹⁵⁹. Or, cette vision de la propriété privée civiliste ne correspond pas à la représentation des droits d'accès à la terre dans de nombreux pays en développement, notamment en Afrique. Ainsi, cette notion de propriété a pu apparaître relativement ambiguë et porteuse de confusion dans la plupart des contextes africains¹⁶⁰, et celles de possession ou de droit possessif expriment mieux cette relation entre l'homme et son bien¹⁶¹.

95. Les trois modèles évoqués ci-dessus présentent alors une première limite évidente, en positionnant la propriété comme une pierre angulaire de leur conception théorique de la sécurité foncière. Dans une position critique, certains auteurs considèrent même que cette notion de propriété ne fait que rajouter une nouvelle strate au mille-feuille juridique du foncier africain, renforçant encore cette situation de « gestion de la confusion »¹⁶². L'écrit et la formalisation des actes pourraient alors apparaître comme un moyen de gérer cette confusion. Or, au contraire, de nombreuses études empiriques tendent en réalité à montrer que la formalisation

¹⁵⁹ Jean-Pierre CHAUVEAU et Philippe LAVIGNE-DELVILLE, « Quelles politiques foncières intermédiaires en Afrique francophone ? », *op.cit.*

¹⁶⁰ Philippe LAVIGNE-DELVILLE souligne que dans certains cas, en Afrique, une approche de la question foncière « en termes de propriété est (...) fondamentalement inadaptée, ou tout au moins porteuse de confusion », Philippe LAVIGNE-DELVILLE, « Le foncier et la gestion des ressources naturelles », *op.cit.*, pp.201-221.

¹⁶¹ Voir Henri LABOURET, *Paysan d'Afrique Occidentale*, Gallimard, Paris, 1941, 307 p. : « Le mot propriété dont nous usons bon gré mal gré à notre insu, au sens romain, avec ses attributs si crûment dessinés, ne convient pas ici ; son seul emploi serait souvent source d'erreur. Celui de possession ou du droit possessif exprime mieux la relation conçue de l'homme avec son bien » ; voir également Michel BACHELET qui met en garde contre le danger de déformation dans l'usage des concepts européens, et sur l'interprétation individualiste de la possession foncière issue d'un raisonnement européen : Michel BACHELET, *Systèmes fonciers et réformes agraires en Afrique Noire*, LGDJ, Paris, 1968, 677 p. ; Voir également Raymond VERDIER, « Chef de terre et chef de lignage », in Jean POIRIER (Dir.), *Études de droit africain et de droit malgache*, 1965, pp.333-359 ; voir également Kyeretwie OPOKU, « L'évolution du droit foncier en Afrique occidentale », *op.cit.* : « Il est incontestable que l'on ne peut employer les concepts et les termes juridiques européens, en parlant du système traditionnel, sans courir un certain risque de déformation et de dénaturation ».

¹⁶² Paul MATHIEU, « Pratiques informelles, gestion de la confusion et invention du foncier en Afrique », in Gérard DE VILLIERS (Dir.), *Phénomènes informels et dynamiques culturelles en Afrique*, Ed. L'Harmattan, 1996, pp.64-87

renforce cette confusion globale¹⁶³ et que l'écrit aboutit seulement à « moderniser » cette insécurité foncière¹⁶⁴.

B – Des modèles fondés sur la formalisation des droits

96. Les trois modèles classiques présentés ci-dessus s'appuient sur un degré très élevé de formalisation des actes et des procédures, en étant fondés sur des titres fonciers ou des actes authentiques. Cette position sur la formalisation est un marqueur important de la pensée néo-libérale postcoloniale, qui a notamment été relancée par les théories soutenues par Hernando De Soto au début des années 2000, mais qui est également remise en cause depuis une vingtaine d'années.

1 – Le titre foncier et l'acte authentique, pierres angulaires des modèles classiques de gouvernance foncière

97. Les trois principaux modèles présentés ci-dessus sont globalement bâtis sur l'émission de titres fonciers garantis par l'État ou sur l'établissement d'actes authentiques délivrés par des officiers publics. Ainsi, le formalisme des actes demandé par ces systèmes apparaît comme un élément fondamental pour leur fonctionnement administratif et pour la sécurité juridique qu'ils procurent. Comme le résume Alain Rochegude, toutes les législations foncières depuis les indépendances (et celles coloniales auparavant) sont conçues autour d'une idée : « il n'y a pas de droit autre qu'écrit, et ce droit foncier écrit ne saurait être autre que celui de la propriété »¹⁶⁵.

98. En matière d'aide aux pays en développement, ce raisonnement a été soutenu pendant de nombreuses années par la Banque mondiale et par de nombreuses agences de développement¹⁶⁶.

¹⁶³ Jean-Pierre CHAUVEAU, « Les leçons de l'histoire. Les politiques de formalisation des droits "coutumiers" en Afrique subsaharienne depuis la période coloniale », contribution aux journées d'études *Formalisation des droits et des obligations*, Comité technique foncier et développement, Ministère des Affaires étrangères/Agence française de développement, 2013.

¹⁶⁴ Kees JANSEN et Esther ROQUAS, « *Modernizing insecurity: the land titling project in Honduras* », in *Development and Change*, vol. 29 no 1, 1998, pp.81-106, repris dans COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT, *La formalisation des droits sur la terre dans les pays du Sud : dépasser les controverses et alimenter les stratégies*, op.cit.

¹⁶⁵ Alain ROCHEGUDE et Caroline PLANÇON, *Décentralisation, acteurs locaux et foncier : fiches pays*, Comité technique foncier et développement, Ministère des Affaires étrangères/Agence française de développement 2009, 445 p., p.34.

¹⁶⁶ Cela a notamment été souligné en matière rurale : « La modernisation de l'agriculture combinée à la pression démographique rendra nécessaire l'obtention de titres fonciers. Les systèmes fonciers traditionnels doivent être

Cela s'est traduit par un appui important à des processus nationaux d'émission de titres fonciers consacrant la propriété individuelle et par la mise en place de programmes de titrement systématique à grande échelle. Avec du recul, ces programmes ont présenté des résultats mitigés pour certains¹⁶⁷, voire extrêmement négatifs pour d'autres¹⁶⁸.

99. A la lumière de ces constats, à partir de la fin des années 90, les positions se sont donc ouvertes vers d'autres modes de sécurisation foncière des populations, tout en restant fondées sur une formalisation écrite en vue de sécuriser des droits avant tout individuels.

2 – Le dogme néo-libéral de la formalisation-sécurisation : retour sur la théorie d'Hernando De Soto

100. Les arguments en faveur d'une formalisation poussée des possessions foncières ont été repris et développés au début des années 2000 par un auteur péruvien, Hernando De Soto. Cet auteur, proche du secteur opérationnel et des milieux néo-libéraux de la Banque mondiale¹⁶⁹, a développé dans son ouvrage *Le mystère du capital* une théorie qui a eu à l'époque un écho particulier auprès des pays en développement et des institutions internationales de l'aide au développement. Selon lui, les pauvres ne sont pas le problème, mais la solution, et le foncier non formalisé, dont ces populations pauvres n'ont pas toujours conscience, constitue un « capital mort » qu'il ne conviendrait que de réveiller. Ainsi, selon lui, la formalisation systématique des droits coutumiers en titres de propriété privée est le moyen incontournable de réaliser la valeur de ce capital mort et de le faire fructifier par l'accès au crédit¹⁷⁰.

101. Ce courant a redonné un élan à l'approche orthodoxe de la théorie de la formalisation systématique des droits fonciers en droit de propriété individuelle pour revenir au schéma classique déjà évoqué : le droit ne peut être qu'écrit et le droit foncier ne saurait être autre que la propriété individuelle. Ainsi, cette théorie alimente une idée déjà répandue auprès des agences d'aide au développement selon laquelle la sécurisation d'un droit coutumier passe

codifiés » (notre traduction), Voir BANQUE MONDIALE, *From Crisis to Sustainable Growth - Sub-Saharan Africa : a long-term perspective study*, Ed. Banque mondiale, Washington D.C., 1989, 322 p.

¹⁶⁷ Klaus DEININGER et Gershon FEDER, *Land Registration, Governance, and Development : Evidence and Implications for Policy*, in *The World Bank Research Observer*, Vol. 24, n°2, août 2009.

¹⁶⁸ Jean-Pierre CHAUVEAU, « Les politiques de formalisation des droits coutumiers en Afrique rurale subsaharienne : une perspective historique », *op.cit.*

¹⁶⁹ *Ibid.*

¹⁷⁰ *Ibid.*, pp.56-57.

nécessairement par la délivrance d'un titre légalisé¹⁷¹. Elle a permis de relancer certains programmes de titrement systématique, soutenus particulièrement par la Banque mondiale, qui visaient à transformer des droits coutumiers en propriété individuelle.

102. Depuis une vingtaine d'années, plusieurs chercheurs ont cependant apporté d'importantes critiques à cette théorie et à son auteur, notamment sur la méthodologie des enquêtes ayant mené à ces conclusions et sur la validité des résultats¹⁷².

3 - Critique et remise en cause du dogme de la formalisation

103. Comme le souligne Philippe Lavigne-Delville, « de nombreuses recherches empiriques, en socio-anthropologie comme en économie, doutent de cette théorie et de l'opportunité économique d'une politique systématique de privatisation¹⁷³. Elles montrent que les systèmes fonciers locaux ne sont pas, sauf exception, le principal obstacle à l'intensification, que le titre ne suffit pas à garantir l'accès au crédit, et que des systèmes cadastraux non actualisés aggravent le flou sur les droits ». D'autre part, de nombreuses études, toutes disciplines confondues, reprochent aux programmes de formalisation de reposer sur des vues réductrices concernant les pratiques foncières des sociétés rurales et d'ignorer les conditions concrètes et les effets pervers des opérations de formalisation sur les plans sociaux, politiques et économiques¹⁷⁴. Enfin, cette théorie de la formalisation ne peut être dissociée des capacités institutionnelles et économiques

¹⁷¹ Pauline PETERS, *Challenges in Land Tenure and Land Reform in Africa: Anthropological Contributions*, in *World Development*, vol. 37, 2009, pp.1317-1325, repris par Jean-Pierre CHAUVEAU, « Les politiques de formalisation des droits coutumiers en Afrique rurale subsaharienne : une perspective historique », *op.cit.*

¹⁷² Pauline SMITH (2003), Philippe LAVIGNE-DELVILLE (2005), Daniel BROMLEY (2008), Camilla TOULMIN (2008), et Pauline PETERS (2009), repris par Jean-Pierre CHAUVEAU, « Les politiques de formalisation des droits coutumiers en Afrique rurale subsaharienne : une perspective historique », *op.cit.*

¹⁷³ Parker SHIPTON (1988), John BRUCE ET Shem MIGOT-ADHOLLA (1994), Jean-Philippe PLATTEAU (1996), et Jean-Philippe COLIN (2010), repris par Philippe LAVIGNE-DELVILLE et Jean-Pierre CHAUVEAU, « Quels fondements pour des politiques foncières en Afrique francophone ? », in Philippe LAVIGNE-DELVILLE (Dir.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Ed. Karthala, 1998, pp.721-736.

¹⁷⁴ Daniel BROMLEY, *Formalising property relations in the developing world: The wrong prescription for the wrong malady, Land Use Policy*, 2008, repris par Jean-Pierre CHAUVEAU, « Les politiques de formalisation des droits coutumiers en Afrique rurale subsaharienne : une perspective historique », *op.cit.* : ce constat empirique conforte les études de synthèse dans leur conclusion qu'il convient « de remettre en question l'aplomb avec lequel la "communauté du développement" affirme (...) qu'il y a des "bénéfices potentiels importants" à attendre de la formalisation des droits. On ne peut avoir pris connaissance du dossier des données empiriques (...) et continuer à tenir pour fiable cette affirmation pleine d'assurance ».

d'un pays¹⁷⁵. Ainsi, l'organisation administrative des États peut également jouer un rôle important dans les capacités à développer des processus de sécurisation foncière.

C – Des modèles fondés sur des États centralisés

104. Une organisation concentrée au niveau des administrations étatiques est un autre élément commun que l'on retrouve historiquement dans les trois modèles classiques de gouvernance foncière. Cependant, ce principe a connu une timide évolution depuis une trentaine d'années, afin de s'inscrire progressivement dans les processus de décentralisation engagés par de nombreux pays en développement.

1 – L'administration étatique, acteur central de ces modèles

105. L'organisation centralisée de ces différents modèles de gouvernance foncière est le fruit de l'histoire. En effet, « le fait que tous les pays soient au départ d'origine coloniale, donc rattachés à des métropoles dotées d'un modèle étatique centralisé et fort (indispensable pour mener l'entreprise coloniale), résultat d'une longue construction historique, joue (...) en faveur de cette relative uniformité dans la démarche, par-delà les détails des réalités locales »¹⁷⁶.

106. Ainsi, le suivi des affaires foncières a été en grande partie centralisé au niveau des services de l'enregistrement et de la conservation foncière. Ces services ont ensuite été rattachés à différents ministères et institutions centrales, suivant le caractère que l'on souhaitait donner à cette procédure. Dans les systèmes d'immatriculation et les systèmes civilistes, les procédures ont été la plupart du temps centralisées au sein de services de la conservation foncière¹⁷⁷, rattachés au ministère de l'Économie et des Finances. Cela dénote un souhait de donner un caractère administratif à la procédure, avec une orientation fiscale. Dans le système germanique, la procédure a été principalement centralisée au niveau d'institutions judiciaires,

¹⁷⁵ *Ibid* : « le problème n'est pas l'absence de titres et de reconnaissance formelle de droits de propriété ». Celle-ci n'est que la conséquence d'un problème antécédent qui « est que les régimes légaux des pays en développement sont souvent dysfonctionnels. A vrai dire, (...) la formalisation dans de telles économies est logiquement impossible ». Comme le rappelle Daniel BROMLEY, les pauvres « ne sont pas pauvres parce qu'ils ne sont pas propriétaires. Ils sont pauvres parce que des politiques économiques défectueuses ne leur ont pas procuré des emplois rémunérateurs dans l'agriculture ou dans des activités non agricoles ».

¹⁷⁶ Alain ROCHEGUDE et Caroline PLANÇON, *Décentralisation, acteurs locaux et foncier : fiches pays, op.cit.*, p.8.

¹⁷⁷ Qui a pu prendre diverses appellations suivant les époques et les contextes nationaux : conservation des hypothèques, conservation de la propriété foncière, conservation de l'enregistrement, conservation foncière, service de la publicité foncière ...

pilotées par le ministère de la Justice. Le souhait a ainsi été clairement affiché de donner un caractère judiciaire à la procédure, permettant de garantir l'ensemble du processus par l'État.

107. Sous bien des aspects, cette vision très centralisée de la gouvernance foncière s'est souvent accompagnée d'une perception de l'administration distante, coûteuse et dysfonctionnelle¹⁷⁸. C'est ainsi que les modèles se sont timidement, mais progressivement ouverts aux processus de décentralisation.

2 – A partir des années 90, une timide ouverture de la question foncière à la décentralisation

108. A partir des années 90 et après la chute du mur de Berlin, il y a eu une importante phase de démocratisation, de libéralisation et de décentralisation¹⁷⁹, qui s'est traduite en matière foncière par une évolution, voire une certaine remise en cause de ces modèles dans de nombreux pays en développement. Et cela pour une double raison : la faiblesse de résultats de ces modèles, et les limites théoriques, idéologiques et politiques de ces derniers, notamment vis-à-vis des droits coutumiers qui sont le référentiel juridique d'une grande partie des populations. Cette évolution a entraîné un nouveau mode de penser et d'appréhender la question foncière à partir des dynamiques locales, afin de faire évoluer les modèles classiques vers des positions plus ouvertes à la gouvernance locale, tout en conservant les principes et nombreux fondements des modèles historiques. Il en est ainsi dans les trois cas d'étude.

Section 2 : Les modèles classiques, bases juridiques principales dans les pays d'étude

109. Les trois cas d'étude représentent des trajectoires de structuration juridique du foncier très différentes, en raison de leurs situations économiques, leurs pratiques socio-culturelles, et leurs parcours historiques propres. Ils illustrent, pour chacun d'entre eux, une voie spécifique d'évolution du cadre juridique du foncier, plus ou moins marquée par l'époque précoloniale, coloniale et postcoloniale. En revanche, ils restent tous les trois influencés par les modèles

¹⁷⁸ Jean-Pierre CHAUVEAU et Philippe LAVIGNE-DELVILLE, « Quels fondements pour des politiques foncières en Afrique francophone ? », *op.cit.*

¹⁷⁹ Jean-Pierre CHAUVEAU, « Les politiques de formalisation des droits coutumiers en Afrique rurale subsaharienne : une perspective historique », *op.cit.*

classiques de gouvernance foncière précédemment évoqués. Et tout en restant fondés sur ces modèles, au fil de leur trajectoire historique, ils ont continué à construire et faire évoluer leur propre droit national.

110. Le Niger, comme beaucoup de pays d’Afrique occidentale, reste imprégné par le décret de 1932 instaurant un système d’immatriculation foncière dans les colonies françaises d’Afrique de l’Ouest. Le droit contemporain de la gouvernance foncière nigérienne est toujours structuré sur les principes de ce texte, mais plusieurs orientations nouvelles ont été données depuis l’indépendance, afin notamment d’ouvrir la notion de propriété à la détention coutumière. Le système de l’immatriculation initial a donc évolué vers un concept mixte, mêlant immatriculation, codification civile, et ouverture aux pratiques coutumières (§1).

111. Haïti reste profondément marquée par la période de son indépendance, au début du XIX^{ème} siècle. La construction de l’identité nationale haïtienne et l’approche de la question de la gestion des terres demeurent liées à l’expérience des plantations coloniales et aux idées de la Révolution française. Ce système, encore fortement imprégné par cette influence française, historique et théorique, s’inscrit dans une tradition civiliste classique, et rencontre aujourd’hui d’importants problèmes d’efficience (§2).

112. L’Afrique du Sud présente la particularité d’avoir mis en œuvre une importante réforme foncière depuis 1994, tout en maintenant certains mécanismes juridiques et administratifs issus de la période de l’apartheid. Cette réforme avance donc avec ses propres orientations politiques, tout en conservant certaines bases administratives historiques. Ce système apparaît ainsi comme un système mixte, mêlant immatriculation et principes civilistes (§3).

§1 – Le système foncier nigérien, un système mixte entre immatriculation et droit civil, ouvert à la possession coutumière

113. Le cadre juridique contemporain du Niger en matière foncière s’est construit en deux temps : tout d’abord, de nombreux fondements ont été posés au cours de la période coloniale française. Les textes adoptés à cette époque avaient globalement vocation à s’appliquer à l’ensemble des colonies françaises d’Afrique de l’Ouest (A). Au moment de son indépendance en 1960, le Niger a fait le choix de nationaliser ces textes, d’une part parce qu’ils correspondaient aux orientations techniques et juridiques que le jeune État souhaitait donner à

la question foncière, mais également pour éviter tout vide juridique en la matière. Par la suite, le cadre juridique du Niger s'est progressivement adapté à ses spécificités nationales, et a notamment instauré le principe de propriété coutumière, qui vient compléter les notions classiques de la propriété telles qu'elles sont envisagées dans l'approche civiliste (B).

A – Un droit commun foncier construit sur les principes coloniaux de l'Afrique-Occidentale française

114. L'approche de la question foncière en Afrique de l'Ouest au moment de l'époque coloniale est relativement classique, du moins pour un juriste français. Elle fait référence à deux éléments structurels du droit des biens français, à savoir la notion de propriété, telle qu'elle est envisagée par le Code civil français, et le concept de la domanialité. Ces principes se retrouvent au Niger. Ils sont en grande partie restés en vigueur après l'indépendance du pays, et continuent aujourd'hui de constituer le socle juridique de la question foncière dans le droit national.

1 – Le titre foncier et le système de l'immatriculation, bases de la réglementation foncière au Niger

115. Le décret colonial du 26 juillet 1932¹⁸⁰, qui réorganisait la propriété foncière dans les colonies françaises d'Afrique de l'Ouest, a été nationalisé au moment de l'indépendance du Niger pour intégrer le droit positif national. Ce texte reprend les principes du système de l'immatriculation classique, tels que ceux-ci ont été présentés à la section précédente, et organise la propriété à travers l'inscription de l'ensemble des droits réels sur des livres fonciers¹⁸¹ et la délivrance de titres fonciers¹⁸². Les livres fonciers apparaissent comme de véritables registres d'état civil des biens immobiliers, et la procédure de l'immatriculation reste facultative¹⁸³, tout en étant définitive¹⁸⁴. Le titre foncier délivré est ainsi « définitif et inattaquable »¹⁸⁵ et les droits réels précédents non-inscrits au moment de l'immatriculation sont purgés¹⁸⁶. En outre, la prescription ne peut « en aucun cas constituer un mode d'acquisition de

¹⁸⁰ Ce décret réforme les précédents décrets des 20 juillet et 5 août 1900, 24 mars 1901 et 24 juillet 1906, afin d'unifier le droit de la propriété immobilière dans les 14 colonies françaises d'Afrique de l'Ouest.

¹⁸¹ Voir l'article 2 du décret.

¹⁸² Voir l'article 12 du décret.

¹⁸³ Voir l'article 5 du décret.

¹⁸⁴ Voir l'article 6 du décret. Selon cet article, aucun immeuble immatriculé ne peut être soustrait à ce régime.

¹⁸⁵ Voir l'article 121 du décret.

¹⁸⁶ Voir l'article 123 du décret.

droits réels sur des immeubles immatriculés »¹⁸⁷. L'ensemble des caractéristiques classiques du système de l'immatriculation est donc adopté à travers ce décret de 1932.

116. La rédaction de ce texte reste malgré tout fortement imprégnée de l'époque coloniale, que ce soit d'un point de vue terminologique ou par rapport à certains concepts théoriques : il est fait référence à plusieurs reprises au statut « indigène »¹⁸⁸, ainsi qu'à l'organisation administrative de la colonie avec des références régulières aux fonctions des gouverneurs et des lieutenants-gouverneurs de la colonie. La rédaction de ce texte a donc été légèrement revue pour l'actualiser et l'intégrer en 2012 au Code général des impôts du Niger¹⁸⁹. Cette réécriture reprend en très grande partie les principes du décret de 1932, mais instaure deux éléments nouveaux particulièrement importants.

117. D'une part, l'article 761 pose une nouveauté, qui constitue également une ambiguïté. Selon cet article, les règles de droit coutumier sont applicables aux immeubles immatriculés, au même titre que les dispositions du Code civil¹⁹⁰. Ainsi, le processus de l'immatriculation de la propriété foncière repose ouvertement sur les notions de propriété et de droits réels telles que celles-ci sont posées par le Code civil, mais aussi sur les pratiques et usages reconnus par les droits coutumiers. Le système juridique du foncier au Niger, tout en restant unitaire, apparaît de cette manière clairement comme un système mixte, mêlant droit civil et principes de droit coutumier.

118. D'autre part, le Code général des impôts du Niger institue une nouvelle « procédure simplifiée d'établissement des titres fonciers »¹⁹¹, qui reprend les éléments posés par ce qui a été appelé le « Titre SHEDA »¹⁹², et qui a été instauré pour la première fois par la loi de finances de 2006¹⁹³. Ce dispositif « permet de faciliter les procédures d'immatriculation et de délivrance

¹⁸⁷ Voir l'article 82 du décret.

¹⁸⁸ L'article 133 du décret rappelle notamment la différence dans les ordres juridictionnels et les procédures de succession entre les « Indigènes » et les « Européens ou assimilés ».

¹⁸⁹ Voir le titre 6 sur le domaine, chapitre 1 sur la propriété foncière, articles 737 à 854 du Code général des Impôts.

¹⁹⁰ La rédaction exacte de cet article 761 est la suivante : « Sont applicables aux immeubles immatriculés et aux droits réels qui s'y rapportent les dispositions du Code civil et les règles de droit coutumier ».

¹⁹¹ Voir les articles 840 et suivants du Code général des impôts.

¹⁹² « *Sheda* » veut dire « preuve », en langue haoussa, la langue majoritaire du pays. Florence BRON-SAIDATOU, *La gouvernance foncière au Niger : malgré des acquis, de nombreuses difficultés*, op.cit., p.13.

¹⁹³ Ursula MEYER, *Foncier périurbain, citoyenneté et formation de l'État au Niger : une analyse ethnographique de Niamey*, LIT Verlag, Münster, 2018, 320 p. : « En 2006, dans le contexte d'une réforme foncière promue par l'UEMOA, une procédure a été adoptée et vise à faciliter l'obtention d'un titre foncier définitif. Ce titre Sheda

d'un titre foncier par le conservateur de la propriété foncière du ministère des Finances, et de réduire le coût d'obtention de ce titre. Ce titre foncier simplifié est également inscrit au livre national foncier ». ¹⁹⁴ La procédure instituée pour l'élaboration de ce titre foncier simplifié semble en effet très succincte et allégée, dans la mesure où l'article 841 dispose que le dossier de demande de délivrance d'un tel titre devra seulement s'accompagner de trois documents : un acte de cession enregistré ou une attestation de détention coutumière, un plan de situation topographique, et une copie d'une pièce d'état civil ¹⁹⁵. Par ailleurs, le barème des droits fiscaux à acquitter pour une telle demande est fixé aux articles 842 et 843 de ce Code général des impôts, et semble relativement faible ¹⁹⁶. Ce titre foncier SHEDA, par sa simplicité et son faible coût de procédure, apparaît beaucoup plus accessible que le titre foncier classique pour une majorité de la population. En revanche, il pose une importante ambiguïté d'un point de vue juridique : ce nouveau régime simplifié est posé comme une exception à la procédure classique d'immatriculation foncière, sans qu'aucun élément ne soit apporté concernant les critères de ce régime exceptionnel. Les personnes éligibles ou les situations de mise en œuvre de cette procédure ne sont pas précisées. La répartition entre ce régime exceptionnel de délivrance du titre foncier simplifié SHEDA et le régime général de l'immatriculation foncière n'est pas apportée par les textes. Il est ainsi très probable que cette exception devienne à terme la procédure usuelle de délivrance d'un titre foncier.

119. L'immatriculation foncière et la délivrance de titres fonciers restent la base du droit positif actuel de la gouvernance foncière au Niger. Le nombre de titres fonciers délivrés aujourd'hui au Niger apparaît cependant relativement faible : il y aurait environ 70 000 titres enregistrés dans les livres fonciers au niveau national, et le rythme de délivrance depuis une dizaine d'années serait d'environ 5 000 nouveaux titres fonciers par an, ce qui est très peu comparé à l'importance de la population et à la superficie du territoire nigérien ¹⁹⁷.

correspond à un titre foncier simplifié, et tente de répondre à l'insécurité foncière qui prévaut pour la majorité des citoyens nigériens, causée par la procédure coûteuse et longue, nécessaire pour obtenir un titre définitif ».

¹⁹⁴ Alain ROCHEGUDE et Caroline PLANÇON, *Décentralisation, acteurs locaux et foncier : fiches pays, op.cit.* : comme le notent les auteurs, le fait qu'aucun renseignement ne soit apporté quant à la valeur du terrain « limite grandement les possibilités de prise d'hypothèque et d'inscription hypothécaire ».

¹⁹⁵ Voir l'article 841 du Code général des Impôts.

¹⁹⁶ Entre 5 000 francs CFA pour un champs en zone rurale (environ 10 euros) et 500 000 francs CFA pour un immeuble de plusieurs niveaux en zone urbaine (environ 1 000 euros). Dans cette fourchette, plusieurs catégories sont envisagées à l'article 843 du Code général des impôts en fonction de la nature de l'immeuble et de sa situation géographique (entre zones urbaines, péri-urbaines et rurales).

¹⁹⁷ Entretien avec Maman Sani Amadou, expert foncier auprès du programme COMPACT MCA-Niger (financement coopération américaine), novembre 2022.

120. Le régime de la propriété privée au Niger apparaît ainsi fortement influencé par le cadre juridique posé au moment de l'époque coloniale, tout en présentant une évolution et des innovations en lien avec le contexte national du pays. Cela conduit à certaines ambiguïtés, comme nous venons de le voir. Il en est de même pour la question domaniale, qui, tout en restant fortement liée à l'approche qui en a été faite à l'époque coloniale française, présente aujourd'hui plusieurs caractéristiques spécifiques.

2 - Une domanialité « à la française », mais adaptée au pastoralisme

121. Même si le Niger n'est pas un pays de domanialité universelle, la question domaniale y est une caractéristique structurante dans la mesure où elle est la base du régime de l'immatriculation, ainsi que du régime juridique des terres et des ressources pastorales. La législation domaniale est constituée de « textes dispersés »¹⁹⁸ et ne présente pas une unité évidente, tant d'un point de vue historique qu'au niveau du droit positif actuel.

122. Les principales références de la domanialité au Niger sont issues de l'époque coloniale. Le domaine public est défini par le décret du 29 septembre 1928 portant réglementation du domaine public en Afrique-Occidentale française. Ce texte a connu plusieurs modifications, mais ces différents actes modificatifs n'ont pas fait l'objet de compilation, et son utilisation en est particulièrement « fastidieuse »¹⁹⁹. Cette référence réglementaire est donc relativement ancienne et très peu appliquée d'une manière générale. Son article premier énumère les biens relevant du domaine public, mais ne définit pas les principes, les critères ou les procédures spécifiques pour classer des biens immobiliers dans le domaine public de l'État. Il ne prévoit pas de procédure *ad hoc* concernant les occupations du domaine public par les particuliers (par exemple sous forme d'autorisation d'occupation temporaire comme c'est le cas dans certains pays), hormis que celles-ci dépendent d'une décision du « lieutenant-gouverneur » de la colonie²⁰⁰. Les éléments géographiques et juridiques ayant beaucoup évolué depuis 1928, ce

¹⁹⁸ Aladoua SAADOU et Riguima BASSIROU, *Définition des mesures de sécurisation foncière des périmètres irrigués au Niger*, Global Water Initiative/IIED, novembre 2014, 34 p.

¹⁹⁹ *Ibid* - Ces modifications ont été prises par le décret du 7 septembre 1935 concernant l'article 9 relatif aux terrains appropriés par l'État, par le décret n°52-679 du 3 juin 1952 concernant les articles 1^{er} et 3, le décret n°55-490 du 5 mai 1955, et par un arrêté d'application, l'arrêté n°2895 du 24 novembre 1928.

²⁰⁰ Voir l'article 6 du décret du 19 septembre 1928 portant réglementation du domaine d'utilité publique et des servitudes publiques.

texte apparaît sous de nombreux aspects désuet et incomplet quant au contexte et besoins actuels.

123. Le domaine privé est quant à lui défini par l'ordonnance n°59-113 du 11 juillet 1959 portant réglementation des terres du domaine privé de la République du Niger. Ce texte a été adopté quelques mois avant l'indépendance, mais il est bien spécifique à la République du Niger, dans la mesure où le pays était organisé sous forme de République autonome de la Communauté française à partir du 18 décembre 1958. Il porte en grande partie sur la question des concessions²⁰¹ accordées sur le domaine privé de l'État, ainsi que sur les plans de lotissement des villes. C'est un texte qui a une visée opérationnelle très concrète et qui se penche quasi-exclusivement sur la mise en valeur des terres en zones rurales, et sur le développement coordonné des occupations urbaines et industrielles. Il envisage également de manière très directe la transformation de ces concessions en baux emphytéotiques ou titres fonciers définitifs²⁰². En revanche, et comme le décret de 1928 sur le domaine public, cette ordonnance de 1959 présente très peu d'éléments sur les principes et les critères de définition du domaine privé de l'État et des collectivités territoriales. Par ailleurs, il n'aborde pas la question de classement et déclassement entre les domaines, ce qui est un élément manquant majeur. Ces deux textes, concernant pour l'un le domaine public et pour l'autre le domaine privé, permettent donc de poser les fondements de la question domaniale au Niger, mais présentent certaines ambiguïtés relatives d'une part à la définition et aux principes mêmes de ces deux domaines, et d'autre part aux processus de classement et de déclassement entre ces deux domaines.

124. Enfin, la question domaniale présente une caractéristique spécifique au Niger à travers le pastoralisme. Très tôt, cette activité, fondée sur la mobilité des éleveurs et l'accès partagé aux ressources naturelles, est apparue comme un élément clé de l'activité économique et rurale du Niger. Dès 1961, une limite Nord des cultures a été instaurée par la loi n°61-05²⁰³, afin de limiter l'installation et les activités des cultivateurs dans cette zone Nord désertique, qui représente environ les deux tiers du pays. Cette loi organise donc très clairement le territoire nigérien en deux zones : une zone Sud réservée aux cultures, sur laquelle le pastoralisme est possible mais où la priorité est donnée à l'implantation de cultures sédentaires, et une zone

²⁰¹ Ces concessions sont prévues sous formes rurales, urbaines et industrielles à l'article 2 de cette ordonnance n°59-113 portant réglementation des terres du domaine privé.

²⁰² Voir les articles 69 et suivants de cette ordonnance n°59-113 portant réglementation des terres du domaine privé.

²⁰³ Le titre exact de ce texte du 26 mai 1961 est la loi n°61-05 fixant une limite Nord des cultures.

Nord, qui est réservée à l'activité nomade et à la mobilité pastorale²⁰⁴. En revanche, la qualification juridique de cette zone Nord des cultures n'a pas été explicitement précisée à cette époque, ce qui a entraîné pendant plusieurs décennies d'importants débats au Niger²⁰⁵. En définitive, cette ambiguïté a été levée par l'ordonnance n°2010-29 du 20 mai 2010 relative au pastoralisme, qui établit que cette zone pastorale relève du domaine public. En effet, cette ordonnance précise très clairement dans son article 54 que les éléments suivants « du foncier pastoral relèvent du domaine public :

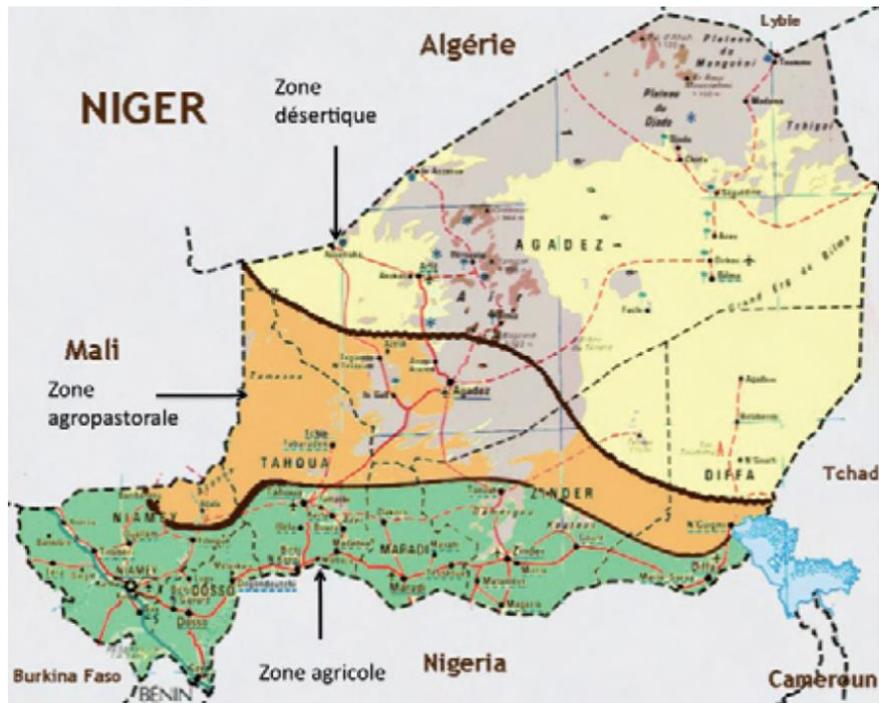
- la zone pastorale (au-delà de la limite Nord des cultures), à l'exclusion des agglomérations urbaines ;
- les enclaves pastorales et les aires de pâturage ;
- les pistes, chemins et couloirs de passage ;
- les terres salées ;
- Les bourgoutières²⁰⁶ publiques établies le long des cours d'eau. »

Cet article 54 précise également que les pasteurs bénéficient en commun de l'usage de l'ensemble de ces ressources. La mobilité pastorale est ainsi pleinement consacrée par ce texte et les différentes ressources foncières nécessaires à cette activité sont intégrées formellement au domaine public. Il découle de ces principes, comme le montre la carte ci-dessous, que plus des deux tiers du territoire du Niger relèvent du domaine public de l'État (ou éventuellement des collectivités territoriales).

²⁰⁴ L'article 1 de cette loi n°61-05 prévoit qu'« au nord de cette limite, toutes nouvelles cultures d'hivernage et installations de groupements de cultivateurs sont interdites », et l'article 4 précise que « les cultures vivrières entreprises par les nomades pour leur subsistance propre ainsi que les cultures d'oasis (...) demeurent autorisées au nord de la limite ».

²⁰⁵ Cette ambiguïté et ces débats ont notamment été entretenus par la formulation quelque peu restrictive de l'ordonnance n°93-015 fixant principes d'orientation du Code rural, qui ne listait pas la zone Nord des cultures comme un espace intégré au domaine public de l'État. Dans ce texte, seuls les chemins, pistes de transhumance, et couloirs de passage sont expressément intégrés au domaine public de l'État. Voir l'article 25 de l'ordonnance n°93-015 : « Les chemins, pistes de transhumances et couloirs de passage sont classés dans le domaine public de l'État ou des collectivités territoriales. Les pasteurs bénéficient en commun de leur usage ».

²⁰⁶ Les bourgoutières sont des prairies aquatiques inondées lors de la montée des eaux fluviales. La ressource bourgou est un important pâturage naturel de soudure, de forte valeur nutritive, exploité en saison sèche. Voir Georges DJOHY et Honorat EDJA, « Valorisation de bourgoutières dans les terroirs riverains du parc du W au Nord-Bénin », in *Géohistoire des risques et des patrimoines naturels fluviaux*, vol.5 n°3, décembre 2014.



Carte présentant la zone Nord pastorale, en couleurs orange et jaune

Source : Capitalisation sur l'expérience du Code rural du Niger, Association AGTER 2010

125. Cette présentation de la domanialité nigérienne tend bien à montrer que les éléments fondamentaux de cette théorie sont issus de la conception domaniale française, tout en intégrant certaines spécificités propres au Niger. La pensée et les modèles juridiques s'ouvrent ainsi progressivement aux caractéristiques spécifiques nationales, avec une prise en compte du droit coutumier au sein du droit positif nigérien.

B – Un concept de propriété ouvert à la coutume

126. Au Niger, la notion de propriété est envisagée sous un angle double : tout d'abord, elle répond au sens classique de la propriété civiliste, mais elle comprend également le concept de propriété coutumière, qui a été consacré dès l'indépendance du pays en 1960.

1 - La Constitution, le Code civil et le rappel des principes classiques de la propriété civiliste

127. Le droit à la propriété est clairement posé par l'article 28 de la Constitution du 25 novembre 2010 : « Toute personne a droit à la propriété. Nul ne peut être privé de sa propriété

que pour cause d'utilité publique sous réserve d'une juste et préalable indemnisation »²⁰⁷. En dehors du fait de consacrer la propriété en tant que droit constitutionnel, la rédaction de cet article apparaît assez vague. A sa lecture, une question naît naturellement, surtout dans un contexte nigérien marqué d'une part par la propriété civiliste, mais également par les différentes formes d'appropriations individuelles et communautaires : qu'est-ce que la propriété au Niger ? Au cours des diverses décennies de l'histoire postcoloniale nigérienne, les textes ont avancé des éléments de réponse à cette question, avec une nouvelle fois plus ou moins de clarté.

128. Le Code civil du Niger apporte la première réponse à cette question. Tout d'abord, il convient de rappeler que le Code civil du Niger est une transposition du Code civil français dans son état de 1960²⁰⁸. Cette version de 1960 a ensuite continué à vivre et à évoluer en fonction de la vie nationale législative du Niger, et constitue aujourd'hui un code civil national à part entière, bien que toujours inspiré de nombreux principes français. Ainsi, la question de la propriété est abordée à l'article 544. Cet article reprend mot pour mot (et jusqu'à son numéro) l'article 544 du Code civil français : « la propriété est le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements ». D'autres notions clés de la propriété sont ensuite reprises, notamment le livre 2 sur les biens et les modifications de la propriété²⁰⁹, le livre 3 sur les manières dont on acquiert la propriété²¹⁰, de même que les articles 1317 et suivants concernant l'acte authentique.

129. A travers l'ensemble de ces mesures, le cadre civiliste de la propriété est ainsi bien confirmé au Niger. Mais l'ambiguïté n'est pas levée pour autant, dans la mesure où, en parallèle, de nombreux textes font référence depuis 1960 à la notion de propriété coutumière.

²⁰⁷ La rédaction de cet article n'est pas sans rappeler l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, sans toutefois qualifier ce droit de propriété de « droit inviolable et de sacré ». Voir l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 : « 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 ».

²⁰⁸ Voir Bachir TALFI IDRISSE, « Quel droit applicable à la famille au Niger ? Le pluralisme juridique en question », *Research Paper*, Avril 2008. Comme le précise l'auteur : « pendant la période coloniale, le colonisateur français avait étendu aux colonies son Code civil. (...) Lors de son accession à l'indépendance, le Niger a pris le parti de reconduire le Code civil français dans son droit interne. C'est ainsi que l'article 76 de la Constitution de 1960 disposait que la « législation actuellement en vigueur au Niger reste applicable sauf l'intervention de textes nouveaux, en ce qu'elle n'a rien de contraire à la Constitution ». Mais le principe de cet article n'a pas été repris par la suite par les autres constitutions nigériennes, et aucune loi n'a été adoptée pour introduire formellement le Code civil dans l'ordonnement juridique nigérien. Ainsi, l'auteur souligne que « l'ancrage constitutionnel de la législation coloniale, non expressément abrogée par des textes nationaux a été (...) oublié par le constituant nigérien ».

²⁰⁹ Article 516 et suivants du Code civil.

²¹⁰ Article 711 et suivants du Code civil.

2 – L'ouverture à la notion de propriété coutumière

130. D'un point de vue schématique, l'ouverture de la notion de propriété à la coutume s'est déroulée en deux phases : dans un premier temps, les textes adoptés au lendemain de l'indépendance ont fait certaines références ambiguës à cette notion, en l'abordant mais sans la consacrer pleinement. Dans un second temps, la validation de ce principe de propriété coutumière et d'accession à la propriété par la coutume a été réalisée par l'adoption de l'ordonnance portant principes d'orientation du Code rural en 1993.

131. Plusieurs textes du début des années 60 consacrent une approche ouverte de la propriété au droit coutumier. La loi n°60-028 fixant les modalités de mise en valeur et de gestion des périmètres irrigués évoque dans son article 6 « les titulaires de droits coutumiers », qui pourront bénéficier d'une priorité d'établissement sur les terres aménagées. La loi n°61-030 fixant la procédure d'expropriation des droits coutumiers prévoit quant à elle que « les droits coutumiers exercés collectivement ou individuellement sur les terres non-appropriées selon les règles du Code civil ou du régime de l'immatriculation (...) sont confirmés »²¹¹ et que ces « droits coutumiers feront l'objet d'une procédure (...) donnant lieu à la délivrance d'un titre foncier (...) qui constate l'existence et l'étendue de ces droits »²¹². Enfin, ce texte pose le principe d'égalité de traitement en matière d'expropriation entre les droits coutumiers et la propriété²¹³. Il permet une première ouverture à la consécration des droits coutumiers comme constitutifs de droits réels en matière immobilière. Mais c'est surtout à travers la loi n°62-07 supprimant les privilèges acquis sur les terres de chefferie que la notion de propriété coutumière est expressément évoquée, notamment dans son article 2, qui prévoit que les terrains de chefferie²¹⁴ « deviennent la propriété de ceux qui les cultivent ». La notion de propriété est ainsi

²¹¹ Article premier de cette loi n°61-030 fixant la procédure d'expropriation des droits fonciers coutumiers. Il convient malgré tout de noter que cet article premier semble, du fait de sa formulation, donner la priorité aux droits consacrés par le Code civil et les titres fonciers.

²¹² Article 2 de la loi n°61-030 fixant la procédure d'expropriation des droits fonciers coutumiers. Cet article 2 se rapproche du principe déjà évoqué à l'époque coloniale par le décret de 1925 sur les droits fonciers des autochtones en Afrique-Occidentale française, et notamment son article 28 qui prévoyait la constatation et l'attribution de titres fonciers pour les droits coutumiers individuels et collectifs.

²¹³ Ce principe est posé par l'article 27 de la loi n°61-030 fixant la procédure d'expropriation des droits fonciers coutumiers, qui prévoit que « dans la République du Niger, le régime de l'expropriation pour cause d'utilité publique est applicable aux droit coutumiers ».

²¹⁴ Les terrains de chefferie sont les terrains qui sont attachés « non à la personne du chef, mais à ses fonctions ». Voir l'article 1 de la loi n°62-07 du 12 mars 1962 supprimant les privilèges acquis sur les terrains de chefferie. Il concerne au Niger la grande majorité des terres sous régime coutumier.

clairement mentionnée pour la première fois en ce qui concerne ces terres sous régime coutumier.

132. Ces différents textes donnent une grande importance à la mise en culture des terres. Cela traduit la volonté du gouvernement de l'époque, qui restera d'ailleurs au cours des décennies suivantes un élément primordial des différentes politiques agricoles gouvernementales, de faciliter la mise en valeur d'un maximum de terres, dans le but de renforcer la sécurité alimentaire du pays. Ainsi, au Niger, « une mise en valeur sans trouble et effective d'un terrain rural (...) pendant un délai de 10 ans » est une condition essentielle pour l'appropriation individuelle de la terre sous la forme du régime coutumier²¹⁵. A contrario, l'absence de mise en valeur suffisante peut entraîner la perte d'un immeuble, même immatriculé, et son intégration au domaine privé de l'État²¹⁶. Au Niger, les conditions de mise en valeur permettent donc, du moins en théorie, d'accéder ou de perdre la propriété sur une terre²¹⁷.

133. A travers ces textes des années 60, la notion de propriété d'origine coutumière est progressivement intégrée dans le droit positif nigérien, sans pour autant lever les ambiguïtés concernant le rapport entre propriété civiliste et propriété coutumière. Une réponse claire à ce sujet est adoptée en 1993, à travers l'ordonnance n°93-015 portant principes d'orientations du Code rural. Pour la première fois, ce texte pose d'une manière expresse l'origine de la propriété au Niger, dans son article 8 : « la propriété du sol s'acquiert par la coutume ou par les moyens de droit écrit ». L'article 9 précise les modes d'acquisition de cette propriété coutumière, et établit ensuite, comme pour lever toute ambiguïté, que « la propriété coutumière confère à son titulaire la propriété pleine et effective de la terre »²¹⁸. L'article 10 précise quant à lui que la

²¹⁵ Voir l'article 15 de la loi n°61-030 fixant la procédure d'expropriation des droits fonciers coutumiers. Cet article s'aligne sur le principe de la prescription décennale posé par le Code civil du Niger.

²¹⁶ Voir l'article premier de la loi n°64-016 incorporant au domaine privé de l'Etat les terrains et immeubles immatriculés non mis en valeur ou abandonnés : « Tout terrain ou immeuble immatriculé, non mis en valeur de manière suffisante ou abandonné depuis plus de dix ans à compter de la date de sa dernière mutation, est considéré comme vacant et incorporé au domaine privé de l'État sans indemnité et libre de toutes charges et dettes ».

²¹⁷ Entretien avec Maman Sani Amadou, expert foncier auprès du programme COMPACT MCA-Niger (financement coopération américaine), novembre 2022 : un tel processus de destitution du droit de propriété n'a jamais été mis en œuvre concrètement, et apparaît, dans une certaine mesure, contradictoire avec l'article 19 de l'ordonnance n°93-015 fixant principes d'orientation du Code rural, qui prévoit que « le constat d'absence ou l'insuffisance de mise en valeur sans cause valable à l'issue de trois années successives autorise la commission foncière à confier l'usage du sol à un tiers désigné par le propriétaire ou à défaut par les autorités décentralisées et agréé par la commission foncière. En aucun cas l'absence ou l'insuffisance de mise en valeur n'entraîne la perte du droit de propriété par son titulaire ».

²¹⁸ Cet article prévoit également que « la propriété coutumière résulte de :

propriété selon le droit écrit est établie par la procédure d'immatriculation au titre foncier, par acte authentique, par attestation d'enregistrement au dossier rural, ou par acte sous seing privé. Cette ordonnance présente ainsi une avancée majeure pour la définition et l'intégration de la propriété coutumière dans le droit positif nigérien. Cependant, et c'est un point important à souligner, cette ordonnance n°93-015 ne porte que sur les terres rurales. Un doute subsiste donc concernant les terrains urbains et péri-urbains, qui sont d'une manière générale moins influencés par la coutume. A ce sujet, un élément de réponse a été apporté par la loi n°2018-37 fixant l'organisation de la compétence des juridictions, qui établit dans son article 72 qu'en matière contentieuse, les juridictions appliquent la coutume des parties dans les affaires « concernant la propriété ou la possession immobilière et les droits qui en découlent, sauf lorsque le litige portera sur un terrain immatriculé ou dont l'acquisition ou le transfert aura été constaté par un mode de preuve établi par la loi »²¹⁹.

134. A travers ces deux textes, la consécration et l'intégration de la propriété d'origine coutumière dans le droit positif nigérien apparaît maintenant sans ambiguïté, et permet d'établir que le système foncier du Niger est un système mixte, mêlant modèle de l'immatriculation et théorie civiliste, avec des références aux différentes coutumes. Il y a ainsi un système unitaire de droit, mais une conception dualiste de la propriété : l'une issue du Code civil, et qui s'inscrit dans le cadre de l'immatriculation, et l'autre, coutumière, qui peut être collective ou individuelle et qui relève du cadre des possessions coutumières.

135. Ce système nigérien, bien qu'en partie structuré autour des principes civilistes, est cependant très différent des systèmes exclusivement civilistes qui existent en France et dans de nombreux pays latins, mais également dans d'autres pays fortement marqués par l'influence française, comme c'est le cas pour Haïti, ancienne colonie des Antilles.

-
- l'acquisition de la propriété foncière rurale par succession depuis des temps immémoriaux et confirmée par la mémoire collective ;
 - l'attribution à titre définitif de la terre à une personne par l'autorité coutumière compétente ;
 - tout autre mode d'acquisition prévu par les coutumes des terroirs ».

²¹⁹ L'article 73 de cette loi n°2018-37 précise également que « les juridictions appliquent la loi dans les affaires concernant la propriété ou la possession immobilière (...) lorsque le litige porte sur un immeuble immatriculé sur le livre foncier ou enregistré au dossier rural, ou lorsque l'acquisition ou le transfert aura été constaté par tout autre mode de preuve établi par la loi ».

§2 – En Haïti, un système civiliste marqué par l’histoire

136. L’histoire d’Haïti s’est construite en grande partie sur les questions foncières et de la propriété. De la première Constitution d’Haïti en 1805, qui établit dans son article 6 que « la propriété est sacrée »²²⁰, à la Constitution actuelle promulguée en 1987, qui dispose dans son article 36 que « la propriété est reconnue et garantie »²²¹, Haïti n’a cessé de poser la propriété comme un élément fondamental et structurant, aussi bien pour l’État haïtien que pour l’identité de la nation haïtienne²²².

137. Un système de type civiliste, fortement marqué par l’influence française et par les principes du Code civil napoléonien de 1804, s’est progressivement mis en place à partir du début du XIX^{ème} siècle (A). Ce système présente aujourd’hui des limites importantes d’efficience, et apparaît, sous de nombreux aspects, particulièrement inadapté au contexte du pays (B).

A – Un système fortement marqué par l’influence française

138. Comme l’a souligné Michèle Oriol, c’est la période de la Révolution française « qui a été à plus d’un titre formatrice de la nation haïtienne », et qui « fixe en grande partie les institutions, les mentalités et la culture politique d’un nouveau pays, Haïti et d’un nouveau peuple, les Haïtiens »²²³. La propriété est l’un des fils conducteurs pour comprendre cette période révolutionnaire commune entre la France et Haïti²²⁴. Le foncier apparaît ainsi comme un élément clé de l’histoire haïtienne, particulièrement imprégné d’une influence juridique et idéologique française.

²²⁰ Cette première Constitution d’Haïti a été promulguée le 20 mai 1805. Elle a été adoptée à la suite de l’instauration de Jean-Jacques DESSALINES en tant que Gouverneur général à vie avec les pleins pouvoirs, et de l’indépendance d’Haïti, qui a été proclamée le 1^{er} janvier 1804. La rédaction exacte de l’article 6 est la suivante : « la propriété est sacrée, sa violation sera sévèrement poursuivie ». Ce caractère sacré, dans la Constitution de 1805, est très probablement dû à l’influence des idées révolutionnaires françaises et de l’article 17 de la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen de 1789.

²²¹ Certains débats ont parfois eu lieu concernant la rédaction ambiguë de cet article 36 de la Constitution de 1987 : en effet, la propriété est affirmée garantie, sans plus de précision sur la forme ou le fond.

²²² Au cours des deux derniers siècles, la valeur accordée à ce droit de propriété semble donc avoir évolué, pour être relativisée.

²²³ Michèle ORIOL, *Histoire et dictionnaire de la Révolution et de l’indépendance d’Haïti de 1789 à 1804*, op.cit., p.9. L’auteur précise que « c’est dans cette période que sont ancrés les mythes fondateurs de la nation haïtienne, mythes qui sous-tendent aujourd’hui encore la vie politique du pays ».

²²⁴ *Ibid*, p.9. L’auteur identifie cinq fils conducteurs qu’elle qualifie également de « thèmes récurrents » pour comprendre cette période : les élections, le gouvernement, la liberté, l’armée et la propriété.

1 – Le foncier, élément clé de l'histoire haïtienne

139. Au XVIII^{ème} siècle, la colonie de Saint-Domingue est une colonie de plantation qui constitue une part significative du commerce français et qui présente un intérêt stratégique pour l'économie française : 60% des navires du commerce colonial français trafiquent avec Saint-Domingue, 95% de la traite des esclaves est faite avec Saint-Domingue et 81% des produits coloniaux qui arrivent en France viennent de Saint-Domingue²²⁵. Cette économie coloniale domingoise repose sur un système de plantations²²⁶, qui est organisé sous forme de concessions royales. Ce système est particulièrement moderne comparé à celui de la métropole de l'époque. En effet, le roi, en tant que suzerain, a un droit absolu sur les terres de Saint-Domingue, mais les concessions gratuites accordées aux colons blancs sont détenues en « franc alleu »²²⁷, c'est-à-dire libres de tout droit féodal. Il est important de rappeler que cette situation n'allait pas de soi avant 1789 dans les colonies²²⁸. De cette manière, il y avait deux catégories de domanialité : un domaine du Roi pour ce qui n'avait pas été concédé, et un domaine concédé mais restant sous le domaine éminent du Roi²²⁹. Ainsi, « les concessions sont à l'origine de l'appropriation coloniale de la terre, et forment le point de départ de la propriété privée des colons blancs »²³⁰.

140. D'autre part, cette société domingoise est esclavagiste. C'est un point fondamental pour comprendre la situation coloniale et postcoloniale en Haïti. Avant la Révolution française, les esclaves « sont, en droit, des immeubles par destination attachés aux biens-fonds », c'est-à-dire à la plantation, « avec lesquels ils sont transmis ou vendus »²³¹. Ils n'ont donc pas la capacité d'acquérir des biens. Et à l'origine de la colonisation de Saint-Domingue, seuls les colons blancs et leurs descendants disposent de concessions royales. Mais avec le développement de la colonie apparaît une troisième classe, à savoir celle des affranchis. Cette classe est composée des esclaves affranchis et des métis, nés d'un père blanc et d'une mère esclave²³². D'un point

²²⁵ *Ibid*, p.64.

²²⁶ Appelées « habitations » à Saint-Domingue.

²²⁷ Ce statut de « franc alleu » n'a jamais été officiel en Haïti ; cela était plutôt une situation de fait et une interprétation des colons, dans la mesure où les terres étaient concédées à titre gratuit, sans lien avec le système seigneurial et féodal - Gérard CHOUQUER, *Le droit foncier à l'époque coloniale en Haïti, op.cit.*, p.2.

²²⁸ *Ibid*, p.2. La situation était notamment différente au Québec, où un régime seigneurial strict fut instauré par les compagnies de colonisation.

²²⁹ *Ibid*.

²³⁰ *Ibid*, p.3. Pour précision, les colons blancs étaient appelés « les planteurs » à l'époque à Saint-Domingue.

²³¹ *Ibid*, p.5.

²³² *Ibid* : ces métis étaient appelés « mulâtres » ou « sang-mêlés » à l'époque coloniale. Ces personnes avaient reçu un affranchissement ou un acte de liberté de leur père naturel. Ils étaient souvent victimes de racisme de la part des colons blancs.

de vue juridique, le sort de ces « affranchis » est réglé en droit par le Code noir de Colbert, qui prévoit dans son article 59 qu'ils ont « les mêmes droits, privilèges, immunités dont jouissent les personnes nées libres ». Ainsi, les affranchis peuvent posséder des biens, acquis soit par achat, soit par succession. A partir de ce Code noir, il n'y a donc que deux catégories juridiques relatives aux personnes, les « libres » et les esclaves²³³.

141. Par ailleurs, à la veille de la Révolution, tout ne va pas bien entre la métropole et la colonie de Saint-Domingue. En effet, bien que la colonie soit riche, les colons sont endettés. Cet élément explique la défiance des colons envers la métropole²³⁴. Pour schématiser la situation à cette époque prérévolutionnaire, l'île est marquée par une triple subordination qui ne fait qu'attiser les tensions dans la colonie : « subordination de la colonie aux intérêts économiques de la métropole²³⁵ (...), subordination des planteurs aux financiers qui investissent », et « subordination raciale, enfin », entre colons blancs, affranchis et esclaves.

142. « Il est bien établi qu'il n'y aurait pas eu de Révolution à Saint-Domingue s'il n'y avait pas eu la Révolution en France »²³⁶. Ces deux événements sont fortement liés, mais il est clair que les enjeux et leur déroulement « sont très nettement différents »²³⁷. Les enjeux fonciers ne sont entre autres pas les mêmes : alors que la Révolution française entraîne de profonds changements dans la nature même du droit de propriété, les conséquences de la Révolution à Saint-Domingue se situent davantage dans l'exercice même du droit de propriété. Le comte de Rochambeau²³⁸ déclare ainsi en arrivant dans la colonie en mai 1796 : « la guerre à Saint-Domingue est celle des non-proprétaires contre les propriétaires légitimes ». En effet, à partir de 1793, d'importants troubles et soulèvements apparaissent en Haïti, à la suite de la déclaration de la libération des esclaves par le commissaire civil Sonthonax²³⁹ et de l'invasion

²³³ *Ibid.* Le recensement réalisé en 1788 indique que la colonie comptait 27 717 blancs, 21 808 affranchis (noirs et métis affranchis), et 405 528 esclaves. Mais ce chiffre d'esclaves est sans doute sous-estimé et ils étaient probablement plus de 600 000.

²³⁴ Michèle ORIOL, *Histoire et dictionnaire de la Révolution et de l'indépendance d'Haïti de 1789 à 1804*, *op.cit.*, p.12. L'auteur souligne même que ce paradoxe explique « la hargne » des colons contre la métropole.

²³⁵ Gérard CHOUQUER, *le droit foncier à l'époque coloniale en Haïti*, *op.cit.*, p.1. Comme le souligne l'auteur, ce point explique que Louis XV ait préféré conserver Saint-Domingue et céder le Canada en 1763.

²³⁶ Michèle ORIOL, *Histoire et dictionnaire de la Révolution et de l'indépendance d'Haïti de 1789 à 1804*, *op.cit.*, p.11.

²³⁷ *Ibid.*

²³⁸ Jean-Baptiste-Donatien de VIMEUR, comte de ROCHAMBEAU (1725-1807), était un militaire français, qui s'est notamment illustré dans la guerre d'indépendance des États-Unis.

²³⁹ Michèle ORIOL, *Histoire et dictionnaire de la Révolution et de l'indépendance d'Haïti de 1789 à 1804*, *op.cit.* Le commissaire civil Léger-Félicité SONTONAX proclame la libération des esclaves de la partie Nord de

d'une partie de la colonie par les Anglais²⁴⁰. A cette époque, de nombreux propriétaires blancs quittent la colonie, au point qu'« au moins deux tiers des habitations se retrouvent sans maître ». Cette situation est inédite, et les événements et débats idéologiques révolutionnaires, notamment ceux en lien avec la propriété et la libération des esclaves, ont un écho particulier en Haïti. A partir de 1793, l'administration coloniale organise la mise sous séquestre de nombreuses habitations, afin de remédier aux insurrections, à l'absence des propriétaires, au démantèlement de l'outil de production colonial et à l'occupation illégale des propriétés. Deux modèles de mise en valeur sont alors mis en place par les autorités gouvernementales : certaines habitations sont prises en régie directe par l'administration, et d'autres sont distribuées sous forme d'affermage. Ce dernier modèle permet à l'esclave libéré de devenir « cultivateur portionnaire »²⁴¹, et s'accompagne des premiers « règlements de culture »²⁴². Ces opérations se réalisent dans un contexte de désorganisation globale de la colonie²⁴³ et de son appareil productif. Ce sont ces propriétés sous séquestre qui constitueront le fond de départ du domaine privé de l'État haïtien à l'indépendance du pays, et qui marquent le début de la culture de l'affermage en Haïti. C'est également à cette époque que le pays passe progressivement d'une « culture industrielle ouverte sur le grand commerce international » à « une agriculture de subsistance »²⁴⁴.

143. Après plusieurs années de conflit contre les Anglais et d'importants troubles internes, qui se terminent par la défaite des troupes napoléoniennes à Vertières, l'indépendance de la colonie de Saint-Domingue est proclamée le 1^{er} janvier 1804, sous le nom d'Haïti. La période qui s'ouvre alors pour ce jeune État reste fortement marquée par les influences théoriques et administratives françaises. L'approche nationale de la propriété se construit ainsi en grande partie avec l'importation du modèle civiliste français.

Saint-Domingue le 29 août 1793, puis le 31 octobre 1793 sur l'ensemble de l'île, soit plusieurs mois avant l'abolition de l'esclavage par la Convention dans toutes les colonies, le 4 février 1794.

²⁴⁰ Michèle ORIOL, *Histoire et dictionnaire de la Révolution et de l'indépendance d'Haïti de 1789 à 1804*, op.cit. Dans le cadre de la guerre contre la France, les Anglais envahissent environ un tiers de la colonie, dont la zone de Port-au-Prince, à partir de 1793 et durant 5 années.

²⁴¹ *Ibid.* Selon les termes du commissaire civil SONTONAX dans le premier règlement de culture.

²⁴² Ces règlements de culture sont des mesures réglementaires prises par les commissaires de la colonie qui fixaient le cadre dans lequel les nouveaux libres attachés à la culture devaient exercer leur liberté. Ces règlements établissaient en quelque sorte les droits et devoirs de ces « nouveaux libres » dans les plantations.

²⁴³ Michèle ORIOL, *Histoire et dictionnaire de la Révolution et de l'indépendance d'Haïti de 1789 à 1804*, op.cit., p.61. Dans un contexte de guerre et de désordre généralisé dans la colonie, « l'affermage des propriétés s'effectue dans un contexte où dominant la corruption et le favoritisme ».

²⁴⁴ Michèle ORIOL, *Histoire et dictionnaire de la Révolution et de l'indépendance d'Haïti de 1789 à 1804*, op.cit., p.63.

2 – L'influence juridique et administrative française

144. Les liens théoriques avec les idées françaises de l'Ancien régime, de la République, ou même de l'Empire napoléonien, restent un élément important pour comprendre l'évolution d'Haïti et de la question foncière haïtienne aux XIX^{ème} et XX^{ème} siècles. En effet, à l'indépendance en 1804, de nombreuses élites haïtiennes ont été formées au sein du système colonial français, et à ce titre, elles tirent leurs principales références du modèle colonial et du modèle administratif français.

145. Après une période troublée, de 1804 à 1821, qui est marquée par une partition de l'île entre le Nord et le Sud du pays²⁴⁵, le pays d'Haïti est réunifié dans sa forme actuelle par le gouvernement de Jean-Pierre Boyer, en 1821. Ce processus s'accompagne d'un besoin d'unification du droit haïtien, que ce soit dans sa production ou dans son application. À cette époque, la réception du droit français est facilitée par la reconnaissance de l'indépendance nationale par la France, avec l'ordonnance du roi Charles X du 17 avril 1825²⁴⁶. D'un point de vue juridique, cette réception du droit français se caractérise en 1825 par l'adoption d'un Code civil haïtien, fortement influencé par le Code Napoléon de 1804. Les principales composantes juridiques de ce Code Napoléon sont maintenues dans le Code haïtien, avec quelques modifications mineures et une réécriture de certains articles²⁴⁷. Certains auteurs estiment même que ce Code civil haïtien est sans doute plus abouti et plus complet que le Code civil français : « ce n'est pas se montrer trop élogieux à l'égard du législateur haïtien que de remarquer que sur certains aspects, ses qualités techniques de juristes ou sa générosité d'intention résultant plus

²⁴⁵ Le Nord du pays fait l'objet d'un régime monarchique avec le Roi Christophe, alors que le Sud et l'Ouest du pays constituent une République dirigée par le Général Pétion. Voir GÉLIN COLLOT, « Le Code civil haïtien et son histoire », in *Bulletin de la Société d'Histoire de la Guadeloupe*, n°145-147, 2007.

²⁴⁶ Cette ordonnance établit l'indépendance d'Haïti sous condition du paiement d'une indemnité de 150 millions de francs en vue de dédommager les anciens propriétaires de plantations expropriés. A la suite d'une loi du 26 février 1826, cette indemnité devient « dette nationale ». Voir André CABANIS et Louis MARTIN, repris par Roger PETIT-FRÈRE, Jean VANDAL, et Georges E.WERLEIGH, *Code rural de BOYER 1826 commenté*, Archives nationales d'Haïti, Port-au-Prince, édition 1992, 97 p.

²⁴⁷ Ces modifications concernent principalement le statut des étrangers et leur impossibilité stricte d'accéder à la propriété, les successions pour les enfants naturels et adultérins, et enfin le raccourcissement de certains délais, notamment celui de la prescription trentenaire qui devient prescription vingtenaire dans le Code civil haïtien. D'autre part, concernant la réécriture de certains articles, des auteurs ont noté que « le législateur haïtien » ne s'est pas « borné à recopier (...) le modèle français. Il a pris la peine de réécrire et il faut bien le reconnaître, généralement avec bonheur en améliorant la formulation, à tout le moins en la rendant plus facile ». André MICHEL et Louis MARTIN, « Un exemple de créolisation juridique modulée : le Code civil haïtien de 1825 et le Code Napoléon », in *Revue internationale de droit comparé*, vol. 48 n°2, avril-juin 1996, pp.443-456.

ou moins du combat révolutionnaire, aboutissent à ce que l'imitation soit meilleure que le modèle »²⁴⁸. En matière de propriété, ce Code civil haïtien reprend les grands principes du Code civil français, et notamment la rédaction de l'article 544 relatif à la propriété, qui devient dans le Code civil haïtien l'article 448 : « La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse point un usage prohibé par les lois ou par les règlements ». Les articles suivants portant sur le droit des biens sont également très proches de la rédaction initiale du Code civil français. Ce Code civil haïtien de 1825 a été conservé jusqu'à nos jours, et son évolution au cours des XIX^{ème} et XX^{ème} siècles s'est effectuée par l'intégration progressive de lois partielles et thématiques.

146. En complément de l'adoption de ce nouveau Code civil, Haïti s'est aussi pourvu d'un Code rural, dès 1826. Ce point est important, et marque l'intérêt majeur du pays pour encadrer les activités rurales, la production agricole, et la tenure foncière dans les campagnes. Ce Code rural de 1826 est une codification complémentaire de celle du Code civil de 1825, et permet de centraliser l'ensemble des lois agraires de la jeune République d'Haïti. Il se compose de 202 articles et vise à organiser tous les aspects du monde rural. Il traite du rôle de l'État dans les campagnes, du statut du paysan, des établissements ruraux, mais pose avant tout les bases d'une organisation économique haïtienne fondée sur la distinction entre ville et campagne, et entre citadins et « citoyens de profession agricole »²⁴⁹. Ce premier Code pose la tradition des codes ruraux en Haïti, et a ensuite été revu et réformé par les Codes ruraux de 1964 et 1984. À la différence du Code civil de 1825, ce Code rural est « une œuvre législative d'inspiration éminemment nationale » qui peut être considérée, à l'époque, comme « la seule d'inspiration vraiment nationale »²⁵⁰.

147. Le droit foncier haïtien se construit donc sur ces bases historiques et codificatrices, fortement influencées par la France. Le modèle civiliste est clairement adopté, que ce soit à travers les approches de la propriété de l'article 448 du Code civil, l'encadrement des activités notariales et d'arpentage, ou l'organisation administrative foncière, centralisée en grande partie

²⁴⁸ *Ibid.* Les auteurs notent que cela est sans doute dû à la prise en compte des nombreux commentaires faits concernant la première version du Code civil français, entre 1804 et 1825.

²⁴⁹ Certains auteurs estiment que ce Code rural constitue « un projet de société autour de l'armée et des classes dominantes (...) dans le but d'exploiter, de dominer la paysannerie et de l'assimiler à une simple force de travail utile pour la production ». Voir Roger PETIT-FRÈRE, Jean VANDAL, et Georges E.WERLEIGH, *Code rural de BOYER 1826 commenté*, Archives nationales d'Haïti, Port-au-Prince, édition 1992, 97 p.

²⁵⁰ Roger PETIT-FRÈRE, Jean VANDAL, et Georges E.WERLEIGH, *Code rural BOYER commenté, op.cit.*

au niveau de la direction générale des impôts. Ce schéma aboutit aujourd'hui à un système foncier organisé autour de quatre piliers juridiques : le décret de 1969 sur le notariat, le décret de 1975 sur l'arpentage, le décret de 1977 sur l'enregistrement et la conservation foncière, et les deux décrets de 1984 sur le cadastre national. Ces différents textes constituent l'organigramme juridique principal du système foncier actuel haïtien, qui est aujourd'hui confronté à une crise d'efficacité majeure²⁵¹.

B – Aujourd'hui, un système présentant des problèmes de cohérence

148. La situation actuelle du foncier en Haïti est particulièrement complexe, entre droit inefficace, pratiques extra-légales généralisées, et structures administratives fragiles. Le système aujourd'hui en place apparaît, sous certains aspects, inadapté au contexte national, et incohérent d'un point de vue juridique et administratif.

1 – Un système inadapté au contexte national

149. Le modèle civiliste classique, bien que ne garantissant pas la propriété directement par l'État, nécessite des institutions administratives et professionnelles relativement fiables et fonctionnelles, afin de pouvoir traiter l'ensemble des procédures de publicité foncière et la tenue des registres fonciers. Ce système, d'origine européenne, est calqué sur un modèle d'État fort et sur une administration fonctionnelle. Or, l'État d'Haïti est structurellement fragile et rencontre des crises conjoncturelles et structurelles récurrentes. Certains auteurs n'hésitent pas à parler d'« État faible »²⁵², et d'un État en « crise permanente »²⁵³. Les services fonciers, centralisés au sein de la direction générale des impôts, et ainsi rattachés au ministère de l'Économie et des Finances, sont confrontés aux problèmes généraux de fonctionnement de l'ensemble de l'administration haïtienne.

²⁵¹ Cette crise d'efficacité est en grande partie liée aux fortes contradictions du régime foncier haïtien : en effet, en dehors du modèle théorique civiliste, la question foncière en Haïti est marquée par la multiplication des formes de concessions (militaires et civiles) et la précarisation de l'accès à la terre (fermage et métayage), qui entraînent aujourd'hui le développement des pluralités juridiques et un décalage profond entre le modèle théorique et la réalité. Voir Gérard CHOUQUER, *Les régimes de domanialité foncière dans le monde de l'Antiquité à nos jours : une proposition d'architecture juridique*, Presses universitaires de Franche-Comté, 2022, 546 p., pp.407-421.

²⁵² André CORTEN, *L'état faible. Haïti et République dominicaine*, op.cit.

²⁵³ Frédéric-Gérald CHERY, *Société, économie et politique en Haïti, La crise permanente*, Edition des Antilles SA, Port-au-Prince, 2005.

150. Par ailleurs, ce système civiliste s'appuie sur des professions délégataires ou non de la puissance publique, mais qui sont stratégiques pour le bon traitement de l'information foncière. Il s'agit des notaires et des arpenteurs. Un tel système de publicité foncière repose en grande partie sur la qualité du travail de ces deux corps professionnels²⁵⁴. Or, ceux-ci rencontrent aujourd'hui des difficultés majeures de fonctionnement et de structuration en Haïti²⁵⁵. Ces deux éléments couplés l'un à l'autre, à savoir le problème de fonctionnement de l'administration foncière et le manque de structuration des professionnels du foncier, entraînent un alourdissement et un allongement des durées et des coûts de procédure, ainsi que des problèmes concernant la fiabilité et donc la validité des actes fonciers en circulation.

151. En complément à ces deux éléments institutionnels, il convient de souligner un point de contexte essentiel qui rend particulièrement complexe la situation foncière actuelle en Haïti, à savoir l'indivision généralisée. Cette indivision d'origine familiale est un trait caractéristique de la structure foncière des îles anglophones et francophones de la Caraïbes²⁵⁶. En sociologie, elle s'interprète souvent comme une pratique qui permet d'éviter un morcellement extrême et de conforter l'appartenance à un lignage. Et en droit, un bien indivis est un bien privé sur lequel plusieurs personnes ont des droits de propriété détenus en commun. Le bien concerné n'est pas matériellement divisé entre les propriétaires indivis, et la gestion du bien est collective. Ce régime est normalement temporaire, et constitue une « attente de partage »²⁵⁷. Selon le principe de l'article 815 du Code civil français, « nul n'est tenu de rester dans l'indivision », tout indivisaire peut provoquer, en théorie, le partage formel du patrimoine foncier. Le même principe existe en droit haïtien²⁵⁸, mais « la grande différence est la gestion faite par les héritiers de l'ensemble des terres héritées : en pratique, ils s'entendent à l'amiable pour partager la terre en parcelles, plus ou moins égales », et ces parcelles sont gérées par la suite « comme des parcelles privées »²⁵⁹. Les absents confient leur parcelle à un proche censé la gérer. Ces formes de répartition, de « partage de fait », acceptées par tous, peuvent se prolonger sur plusieurs générations. Au fur et à mesure, l'indivision se complexifie avec la succession des générations,

²⁵⁴ Raymond RENAUD, *Le régime foncier en Haïti*, Thèse pour le doctorat en droit, Université de Paris, Ed. Domat-Montchrestien, Paris, 1934, 462 p.

²⁵⁵ COMITE INTERMINISTERIEL D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, *Les Cahiers du foncier n°1 – Définir une politique agro-foncière pour Haïti*, Bibliothèque National d'Haïti, novembre 2014, 52 p.

²⁵⁶ BESSON, 1979, repris par Michèle ORIOL et Véronique DORNER, « L'indivision en Haïti. Droits, temps et arrangements sociaux », *op.cit.*

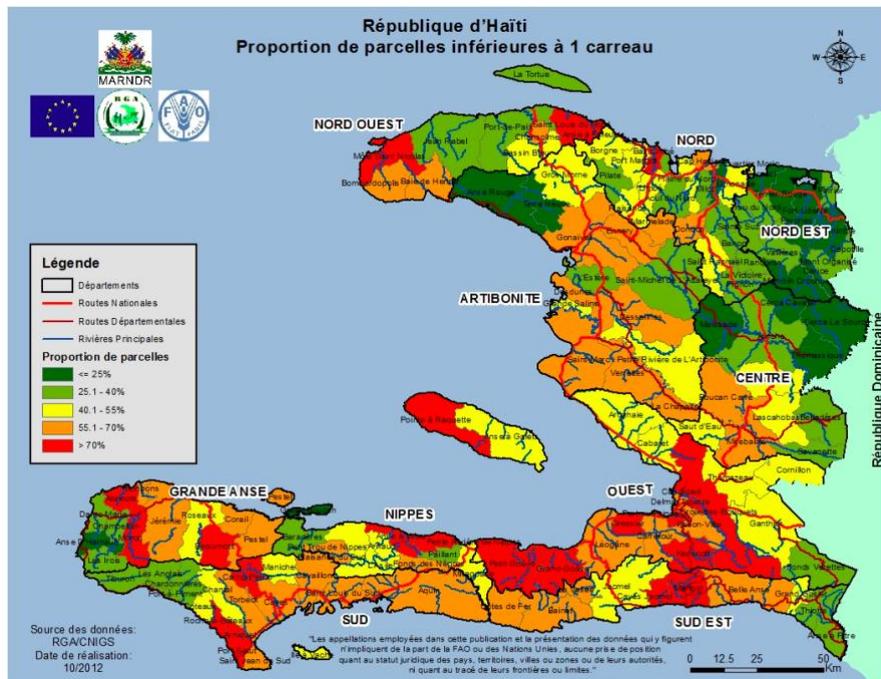
²⁵⁷ Anne-Marie PATAULT, *Introduction historique au droit des biens*, PUF, Paris, 1989, 336 p., p.184.

²⁵⁸ Voir l'article 674 du Code civil d'Haïti : « Nul ne peut être contraint à demeurer dans l'indivision ».

²⁵⁹ Michèle ORIOL et Véronique DORNER, « L'indivision en Haïti. Droits, temps et arrangements sociaux », *op.cit.*

et l'acte foncier originel couvre un nombre de plus en plus important de parcelles, de plus en plus petites, détenues par de très nombreux cohéritiers de diverses générations. En général, l'acte foncier formel d'origine est détenu par l'un des cohéritiers, le plus souvent l'aîné ou le plus instruit d'entre eux²⁶⁰.

152. Ce phénomène de grande indivision aboutit à de nombreuses pratiques et situations extra-légales, liées à des accommodements sociaux, intra mais également extra-familiaux, à mesure que l'indivision grandit au fil des générations. Ce phénomène encourage ainsi au niveau local une dynamique de « pulvérisation parcellaire »²⁶¹, qui est un trait essentiel du minifundium agricole haïtien²⁶².



Carte représentant la part des parcelles inférieures à 1 carreau (équivalent à 1,28 hectares)

Source : Atlas agricole d'Haïti, ministère de l'Agriculture, des Ressources naturelles et du Développement rural, RGA/CNIGS, Octobre 2012

²⁶⁰ *Ibid.* Ce « titre mère » est appelé *maman papye* ou *gran pyès* en créole haïtien.

²⁶¹ Gérard CHOUQUER, *Les limites des concessions coloniales et la microdivision parcellaire dans la plaine de l'Artibonite*, [en ligne], 2015, 10 p., p.8.

²⁶² A ce sujet, on estimait au début des années 2000 que 71% des exploitations agricoles haïtiennes étaient d'une superficie inférieure à 1 carreau ; le carreau est une mesure agricole coloniale qui vaut 1,28 hectare, et qui est encore très couramment utilisée en Haïti. Michèle ORIOL et Véronique DORNER, « L'indivision en Haïti. Droits, temps et arrangements sociaux », *op.cit.*

153. Enfin, cette situation d'indivision généralisée entraîne une problématique juridique de fond en Haïti, du fait de l'imprescriptibilité du partage successoral. La prééminence du titre sur la possession était un principe colonial, qui a été maintenu après l'indépendance dans la jurisprudence haïtienne. Cette interprétation est précisée par Me Jean-Jacques Thalès en 1933 : « Écrit en vue d'un immeuble déterminé », le droit de prescrire « ne peut s'appliquer ni aux meubles, ni à un groupe d'immeubles dépendant d'une succession. Par conséquent, il doit être strictement interprété ». Donc « pas de prescription pour faire valoir ses droits sur des biens en indivision (...). Et le partage semble être, de fait, considéré comme imprescriptible »²⁶³. Cette situation conforte une insécurité foncière généralisée, renforcée par certaines incohérences institutionnelles et administratives.

2 – Un système présentant des incohérences institutionnelles et administratives

154. Dans le cadre juridique actuel, il existe un point d'incohérence majeur : les deux textes du droit positif réglementant le cadastre²⁶⁴, adoptés en 1984, ont été pensés et élaborés sur un modèle de gouvernance foncière germanique, c'est-à-dire de publicité foncière assurée par un livre foncier, alors que le reste du système foncier haïtien est fondé sur le modèle civiliste de type latin. Il s'ensuit d'importantes contradictions, dont la principale, en dehors de la lourdeur et de la complexité des procédures, est l'émission de certificats d'immatriculation foncière, qui sont des actes constitutifs de droits réels immobiliers²⁶⁵. Le fonctionnement du cadastre, tel qu'il est prévu actuellement par ces textes, ignore et rend même inutile le rôle des notaires et des arpenteurs-géomètres, qui sont pourtant des éléments majeurs de la mécanique juridique foncière en Haïti. En résumé, « ce type de cadastre ne peut s'intégrer à un système de sécurité foncière dont tous les autres éléments s'inspirent du modèle français axé sur les notaires et la conservation foncière »²⁶⁶.

²⁶³ Michèle ORIOL et Véronique DORNER, « L'indivision en Haïti. Droits, temps et arrangements sociaux », *op.cit.* Les auteurs insistent sur le fait que cette problématique de l'imprescriptibilité des partages successoraux est au cœur des conflits fonciers en Haïti, et que ces conflits peuvent être rallumés sur des faits ou des décisions du passé lointain : « on peut ainsi voir un héritier réclamer en 1973 sa part d'une vente effectuée par son aïeul en 1924 ... Et se faire payer par les descendants de l'acheteur à la valeur 1973 de la terre ».

²⁶⁴ A savoir, le décret du 23 novembre 1984 créant l'Office national du Cadastre (ONACA) et le décret du 30 novembre 1984 déterminant le mode d'exécution des travaux cadastraux.

²⁶⁵ Article 3 du décret du 23 novembre 1984 créant l'Office national du Cadastre (ONACA).

²⁶⁶ COMITE INTERMINISTERIEL D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, *Les Cahiers du foncier n°1 – Définir une politique agro-foncière pour Haïti, op.cit.*

155. Dans le contexte actuel, il existe également un point de blocage administratif important, à travers le processus de transcription des actes au sein de la direction de l'enregistrement et de la conservation foncière. Ce service a la responsabilité de l'enregistrement et de la transcription des actes dans les registres officiels. Or, sur une interprétation stricte du décret du 28 septembre 1977 relatif à l'enregistrement et à la conservation foncière, qui évoque des « droits d'écriture », des « rôles d'écriture » et des « vérifications d'écriture »²⁶⁷, la transcription ne se fait jusqu'à aujourd'hui que de manière manuelle, à la « plume »²⁶⁸. Ce processus prend un délai considérable, qui semble particulièrement inadapté au flux croissant d'actes à enregistrer et à transcrire. Les délais pour la transcription d'un acte se compteraient ainsi actuellement en années²⁶⁹.

156. Ces différents éléments font que le système actuel tel qu'il est organisé par le droit positif apparaît incohérent. Cela avait déjà été relevé en 1934 par Raymond Renaud dans sa thèse sur le régime foncier en Haïti : « le droit haïtien, calqué sur le droit français, répond mal aux besoins du pays »²⁷⁰. Selon cet auteur, la législation foncière en Haïti paraît inadaptée aux besoins du pays et ignorantes des ressources de la science. Force est de constater, près d'un siècle plus tard, que ce commentaire semble toujours d'actualité. C'est à partir de ces éléments et de ce constat que le Comité interministériel d'aménagement du territoire a été chargé depuis 2010 de mettre en place, à partir d'opérations pilotes et d'observations réalisées au niveau local, les bases d'un nouveau cadre juridique du foncier pour le pays.

157. Cette approche haïtienne fortement marquée par l'histoire et ce souhait d'engager aujourd'hui des réformes politiques innovantes se retrouve dans de nombreux pays, en recherche de solution de développement. Cette situation existe notamment en Afrique du Sud, qui a initié une réflexion globale de son système foncier dans le cadre de l'ouverture démocratique du pays à partir des années 90.

²⁶⁷ Voir par exemple les articles 121, 141 et 144 du décret du 28 septembre 1977 sur l'enregistrement et la conservation foncière.

²⁶⁸ La « plume » désigne le stylo en français d'Haïti.

²⁶⁹ « L'enregistrement est un acte complexe et surtout très long ; une moyenne de deux ans est reconnue au niveau de cette direction » de l'enregistrement et de la conservation foncière. COMITE INTERMINISTERIEL D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, *Les Cahiers du foncier n°1 – Définir une politique agro-foncière pour Haïti*, *op.cit.*, p.10.

²⁷⁰ Raymond RENAUD, *Le régime foncier en Haïti*, *op.cit.*

§3 – Le système foncier sud-africain, entre bases historiques et réforme politique post-apartheid

158. Le droit national sud-africain est officiellement apparu lors de la création de l'Union d'Afrique du Sud sous forme de dominion britannique, en 1910. Ce nouvel État était constitué de quatre anciennes colonies britanniques : la colonie du Cap, la colonie du Transvaal, la colonie de la rivière Orange, et la colonie du Natal. Depuis la première implantation de la Compagnie néerlandaise des Indes orientales au cap de Bonne-Espérance en 1652, de nombreux éléments de droit spécifiques s'étaient déjà développés dans cette partie australe de l'Afrique, sous l'influence d'un contexte économique et politique spécifique, qui présente les caractéristiques suivantes : le remplacement progressif de l'influence néerlandaise par l'influence britannique, l'extension de la colonisation britannique sur l'ensemble des quatre colonies, l'assujettissement de la population indigène, et le développement d'une économie commerciale et industrielle marquée par la découverte de l'or et des diamants à la fin du XIX^{ème} siècle²⁷¹. La société sud-africaine s'est ainsi développée sur un modèle de dualités : dualité entre hommes blancs et hommes noirs²⁷², mais également dualité au sein même du processus de colonisation, entre influence néerlandaise, représentée par la population boer, et l'influence britannique.

159. En raison de cette histoire propre, et à l'image de cette société coloniale dualiste, le droit sud-africain s'est construit autour de deux principales sources, à savoir d'une part le droit romano-germanique, qui a été qualifié par certains auteurs dans le cas sud-africain de droit « romano-hollandais »²⁷³, et le système de droit britannique classique, fondé sur le *common law* et l'*equity*. Ainsi, ce système juridique est bâti sur de nombreux principes de droit codifié, mais garde de profondes influences britanniques dans la pratique du droit, notamment en matière contentieuse. Les lois sont mises en œuvre par des procédures essentiellement orales et contradictoires, où la référence au précédent est un élément important du raisonnement juridique. Le droit sud-africain, marqué par ce double héritage, constitue ainsi un système

²⁷¹ François DU BOIS, « Introduction to South African Law : History, System and Sources », in *the Law of South Africa, Kluwer Law International*, 2004, 584 p., pp.1-2.

²⁷² Cette dualité raciale était assez représentative du modèle de développement colonial britannique de l'époque et se caractérisait par les principes de la *Colour Bar*, la « barrière de couleur », qui visait à instaurer des systèmes de discrimination fondés sur la race dans les colonies d'Afrique et d'Asie.

²⁷³ Ce terme de « Roman-Dutch Law » a été inventé par le juriste Simon Van Leeuwen au XVII^{ème} siècle. F. RADLOFF, « Land Registration and Land Reform in South Africa », in *The John Marshall Law review*, Vol. 26, Issue 3, 1996, pp.809-834.

juridique « mixte », mais également complexe, qui en fait aujourd'hui un dispositif unique au monde.

160. Le droit foncier sud-africain est à l'image de la culture juridique²⁷⁴ globale du pays. Cela se traduit par une conception largement civiliste de la propriété, caractérisée par un droit indivisible et absolu²⁷⁵, qui intègre aussi certains éléments du système colonial britannique Torrens. L'histoire de la colonisation et les expansions coloniales vers le nord aux XVII^{ème} et XVIII^{ème} siècles ont déterminé les concepts sud-africains de la propriété et de son système d'enregistrement. Ainsi, ce système est avant tout marqué par le principe de conquête et la volonté de sécuriser les droits des colons européens²⁷⁶. L'importation et la diffusion des principes de droit civil et de droit commercial se sont réalisées sans promulgation expresse, au gré de l'élargissement des implantations coloniales²⁷⁷. Le premier système officiel structuré d'enregistrement de la propriété a été instauré par Sir John Cradock²⁷⁸ dans la colonie du Cap, au début du XIX^{ème} siècle. Ce système a par la suite servi de base à l'ensemble de la réglementation du système d'enregistrement des droits fonciers sud-africains au cours du XX^{ème} siècle.

161. D'un point de vue schématique, le droit foncier actuel sud-africain s'est construit en deux temps. Tout d'abord, de nombreuses mesures techniques visant à fixer les procédures et mécanismes de gouvernance foncière ont été adoptées au cours du XX^{ème} siècle, pendant la période de l'apartheid, et continuent toujours aujourd'hui de constituer le cadre administratif et juridique de référence du système foncier sud-africain (A). Ensuite, à partir de 1991, dans le cadre de l'ouverture démocratique du pays, un ensemble de textes beaucoup plus politiques sont venus structurer la réforme foncière du pays, et se sont greffés aux procédures techniques

²⁷⁴ Pour des précisions concernant la notion de « culture juridique », voir Carlos Miguel HERRERA, « Culture juridique et politique : une introduction », in *Revue internationale de sémiotique juridique*, n°29, 2016, pp.721-722 : la culture juridique peut se présenter comme « un ensemble de conceptions, de représentations et de modes d'action, conscients ou inconscients des acteurs d'un système juridique, qui s'inscrivent dans une certaine durée, et qui lui permettent de produire des valeurs, des normes, des institutions. Voir également Denis ALLAND et Stéphane RIAS (Dir.), *dictionnaire de la culture juridique*, LGDJ, Paris, 2003, 1 649 p.

²⁷⁵ Par opposition à une notion de propriété anglaise, qui est beaucoup plus marquée par l'enchevêtrement de différents droits, et qui apparaît ainsi beaucoup moins structurée autour des principes d'*usus, fructus* et *abusus*, et nettement plus divisible. Voir Gérard CHOUQUER, « *Paramount England* », *Études sur le système foncier anglais aux XI^{ème} -XIII^{ème} siècles*, Éditions Publi-Topex, Paris, 2020, 294 p.

²⁷⁶ F. RADLOFF, « *Land Registration and Land Reform in South Africa* », *op.cit.*

²⁷⁷ *Ibid.*

²⁷⁸ *Ibid.* Sir John CRADOCK, Premier Baron HOWDER, était un soldat et homme politique britannique. Il a été gouverneur dans la colonie du Cap de 1811 à 1814.

et administratives qui avaient précédemment été posées au cours de la période de l'apartheid (B).

A – Un système technique et administratif d'enregistrement de la propriété privée, structuré au cours de la période de l'apartheid

162. Le système technique de gouvernance foncière en Afrique du Sud s'est en grande partie structuré au cours du XX^{ème} siècle, autour du *Deeds Registries Act* de 1937, qui constitue encore aujourd'hui la pierre angulaire du système d'enregistrement des droits fonciers sud-africains. Ce texte a par la suite été complété par certaines mesures sectorielles et techniques, adoptées au cours de la période de l'apartheid²⁷⁹, et qui ont été maintenues après 1994 et la période de transition démocratique, en raison de leur caractère technique et non politique²⁸⁰.

1 – Le *Deeds Registries Act* de 1937

163. Le *Deeds registries Act* de 1937 organise les mécanismes administratifs d'enregistrement des actes fonciers, et ne contient aucune mesure d'orientation sociale ou politique. Ce texte reprend en partie les principes qui avaient précédemment été établis par le *Deeds Registries Act* de 1918. Il se structure autour de la notion de propriété civiliste, au sens de droit absolu et indivisible, et traite de différentes thématiques : l'organisation de l'administration foncière et le rôle du *registrar of deeds* (chapitre 1, articles 1 à 10), la procédure d'enregistrement des actes (chapitres 2 et 3, articles 11 à 45), certaines règles spécifiques liées aux divisions parcellaires dans les zones urbaines (chapitre 4, articles 46 à 49), la procédure d'enregistrement des garanties et des hypothèques (chapitre 5, articles 50 à 62), et les droits spécifiques sur la propriété immobilière (chapitres 6 et 7, articles 63 à 89).

²⁷⁹ Il convient de noter qu'il n'existe pas de période officielle pour délimiter historiquement le régime de l'apartheid. Cependant, de nombreux auteurs considèrent qu'une période de gestation de ce régime commence dès l'époque coloniale britannique, et continue progressivement à se structurer après 1910 et la création de l'Union d'Afrique du Sud. Le régime de l'apartheid se durcit de manière significative à partir de la victoire du *National Party* (parti nationaliste afrikaner) aux élections de 1948. Enfin, après les élections générales de 1989 et la nomination de Frederik DE KLERK à la présidence sud-africaine, un démantèlement progressif du régime et une refondation constitutionnelle s'organisent au cours d'une période de transition, de 1991 à 1994.

²⁸⁰ Pour illustrer ce point, F. RADLOFF, « *Land Registration and Land Reform in South Africa* », *op.cit.*, p.817 : « Ce n'était pas le système d'enregistrement en soi qui excluait les personnes noires de la propriété, mais la législation de l'apartheid du passé. Il est important de faire cette distinction » (notre traduction).

164. Ce texte organise le système d'enregistrement des droits autour de deux catégories d'acteurs : d'une part, les *conveyancers*, qui sont des avocats spécialisés en matière immobilière et qui ont la charge de préparer et de vérifier les informations nécessaires pour l'élaboration d'un acte de transaction foncière²⁸¹ ; et d'autre part, le *registrar of deeds* pour le secteur public, qui a pour principal rôle de s'assurer que l'acte à enregistrer est valable sur la forme et que sa nature permet l'enregistrement²⁸². Ces *registrars* ont aussi la charge de tenir à jour les différents registres publics. L'article 15 précise que le recours au *conveyancer* est obligatoire pour établir un acte à enregistrer²⁸³, et l'article 16 établit que l'enregistrement par le *registrar* est également obligatoire pour valider le transfert de propriété²⁸⁴.

165. Il existe de cette manière un double degré de vérification des actes, entre le *conveyancer* qui est responsable de la validité d'un acte, et le *registrar* qui contrôle la forme et le fond d'un acte, ce qui permet au système sud-africain de bénéficier d'un haut niveau de fiabilité d'un point de vue administratif²⁸⁵. En outre, il est important de souligner que la propriété n'est pas garantie par l'État. Ainsi, et bien que le *registrar* ait la charge de contrôler le fond et la forme des actes, il a été établi que la validité des actes et des transferts de propriété était de la responsabilité du *conveyancer*. Ce principe a clairement été rappelé dans l'affaire *Barclays National Bank v Registrar of deeds Transvaal*, qui fait aujourd'hui jurisprudence en la matière²⁸⁶.

166. A travers ce texte, l'arpentage apparaît également comme une composante importante du processus d'enregistrement des actes, de même que la matérialisation des limites de propriété

²⁸¹ *Ibid.* Voir aussi Gerrit PIENAAR, « A comparison between some aspects of South African deeds registration and the German registration system », in *Comparative and International Law Journal of Southern Africa*, Vol. 19, Issue 2, juillet 1986, pp.236-251. Pour certaines procédures spécifiques, le recours au notaire, appelé « *public notary* » en Afrique du Sud, est également possible, bien que la pratique en matière immobilière relève principalement et communément du *conveyancer*.

²⁸² Article 3b du *Deeds Registries Act*, 1937 : « Le *registrar* examine tous les actes ou autres documents qui lui sont soumis pour exécution ou enregistrement, et après examen rejette tout acte ou autre document dont l'exécution ou l'enregistrement n'est pas permis par la présente loi ou par toute autre loi, ou pour lequel il existe toute autre objection valide à l'exécution ou l'enregistrement » (notre traduction).

²⁸³ Article 15 du *Deeds Registries Act*, 1937 : « (...) Aucun acte de transfert, de cautionnement hypothécaire, ou de certification de titre ou d'enregistrement tel que mentionné dans la présente loi, ne peut faire l'objet d'une attestation, d'une exécution ou d'un enregistrement par le *registrar*, s'il n'a pas été préparé par le *conveyancer* » (notre traduction).

²⁸⁴ Article 16 du *Deeds Registries Act*, 1937 : « (...) La propriété immobilière ne peut être transmise d'une personne à une autre qu'au moyen d'un acte de transfert exécuté ou attesté par le *registrar* » (notre traduction). Ce principe de l'obligation d'enregistrer les actes d'aliénation, de vente et d'accord foncier a été expressément confirmé par l'*Alienation of Land Act* de 1981.

²⁸⁵ F. RADLOFF, « *Land Registration and Land Reform in South Africa* », *op.cit.*, p.815.

²⁸⁶ TRANSVAAL PROVINCIAL COURT, 12 septembre 1975, *Barclays Nasionale Bank Bpk v Registrateur van Aktes, Transvaal* 1975 4 SA 936 (T).

par des géomètres professionnels. Ainsi, il est indispensable qu'un plan d'arpentage soit approuvé par le *surveyor-general*²⁸⁷ avant qu'un acte puisse être enregistré par le *registrar*²⁸⁸. Le *Deeds Registries Act* de 1937 s'est articulé sur ce point avec le *Land Survey Act* de 1927, qui est resté pendant de longues années le texte de référence en matière d'arpentage et de cadastre en Afrique du Sud, avant d'être réformé par un nouvel *Land Survey Act* actualisé en 1997.

167. Sous de nombreux aspects, ce système d'enregistrement sud-africain apparaît comme un système mixte. En effet, bien que marqué par des principes clairement civilistes de l'enregistrement de la propriété (le *registrar* enregistre des actes établis au préalable par un *conveyancer* ; la procédure d'enregistrement n'est pas garantie par l'État), il existe également des dispositions qui semblent rapprocher ce système de l'immatriculation coloniale (délivrance d'un *title deed* et de certificats fonciers à l'issue de la procédure, qui jouent le rôle de titre foncier²⁸⁹ ; examen sur la forme mais aussi sur le fond des actes à enregistrer par le *registrar*). Ce texte représente très bien le contexte plus général du droit sud-africain, qui se construit sur des bases de droit codifié de type civiliste, tout en gardant certains éléments et certaines influences du droit anglais, pour finalement construire son propre système mixte et unique. Ce *Deeds Registries Act* reste toujours en vigueur près d'un siècle après son adoption, et a été progressivement complété par d'autres textes à vocation technique au cours de la 2^{ème} moitié du XX^{ème} siècle.

2 – Un édifice juridique complété au cours de la période de l'apartheid

168. Plusieurs textes, adoptés au cours de la période de l'apartheid, mais toujours en vigueur actuellement, sont venus compléter l'édifice juridique des mécanismes de gouvernance foncière en Afrique du Sud. Ils portent pour la plupart sur des composantes spécifiques ou sectorielles du foncier.

²⁸⁷ Le *surveyor-general* est le responsable d'un *surveyor general's office*. Il a pour responsabilité de valider les plans d'arpentage qui lui sont soumis, de tenir et garantir les registres publics d'arpentage, de mener les enquêtes cadastrales, et de gérer le service d'information foncière. Le rôle et les responsabilités du *surveyor-general* sont fixés par le *Land Survey Act* de 1997.

²⁸⁸ F. RADLOFF, « *Land Registration and Land Reform in South Africa* », *op.cit.*, p.815.

²⁸⁹ Le *title deed* est présenté aux articles 34 et suivants du *Deeds Registries Act* de 1937.

169. Le *State Land Disposal Act* a été adopté en 1961, et vise principalement à fixer les conditions d'aliénation de certains terrains publics, ainsi qu'à interdire la possibilité d'acquérir des terres publiques par prescription²⁹⁰. A ce sujet, il convient de rappeler que l'Afrique du Sud n'a pas une interprétation de culture française de la domanialité, et que les notions de domaine privé et domaine public n'existent pas. Dans la plupart des textes, Il est simplement fait référence aux *state lands*, qui constituent l'ensemble des terres de l'État. Selon les données fournies en 2013 par le *Department of Rural Development and Land Reform*²⁹¹, il y aurait environ 133 572 km² de terres de l'État en Afrique du Sud, soit environ 11% de la superficie totale du pays²⁹². Il n'existe pas à ce jour d'inventaire exhaustif des terres publiques en Afrique du Sud²⁹³, ce qui rend difficile la gestion domaniale. Mais certaines études estiment qu'il existe en réalité quatre catégories de terres publiques contrôlées par l'État, qui représenteraient au total plus de 42% du territoire : les terres de l'État, les terres tribales, les terres des *ex-homelands* non incorporées dans les terres tribales, et les aires protégées pour raisons environnementales²⁹⁴.

170. L'*Expropriation Act* de 1975 prévoit les conditions d'expropriation des terres à des fins publiques. Il s'agit d'un texte principalement technique qui fixe le cadre des procédures d'expropriation, d'un point de vue administratif et judiciaire. Il a largement été amendé au fil des années, pour passer d'une centaine d'articles dans sa version originale à vingt-cinq articles aujourd'hui. Cette loi est restée en vigueur après l'adoption de la nouvelle Constitution de 1996, dans la mesure où elle respecte les principes très protecteurs posés par l'article 25 de la Constitution en matière d'expropriation.

171. Le *Sectional Titles Act* de 1986 est également un texte clé en matière foncière. Il organise l'ensemble du système de copropriété, en prévoyant les règles de propriété et de transfert des sections individuelles et des sections communes d'immeubles en copropriété. Il fixe le cadre et le statut des personnes morales chargées de représenter et de s'occuper de la copropriété. Ce texte prévoit que chaque *sectional title* dans le cadre d'une copropriété comprend trois

²⁹⁰ Ce principe est posé à l'article 3 du *State Land Disposal Act* de 1961: « *Nonobstant toute règle de droit contraire, les terres domaniales ne pourront, après l'expiration d'une période de 10 ans à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente loi, être acquises par prescription* » (notre traduction).

²⁹¹ Ce *Department of Rural Development and Land Reform (DRDLR)* est un service du *Ministry of Rural Development and Land Reform*, en charge du suivi et de la mise en œuvre de la réforme foncière.

²⁹² *DEPARTMENT OF RURAL DEVELOPMENT AND LAND REFORM (DRDLR), Land audit booklet*, 2013.

²⁹³ *URBAN LAND MARK, Improving Land Sector Governance in South Africa*, 2012, 82 p., p.42.

²⁹⁴ Burgert GILDENHUYS, « *State controlled land in four maps : the 24 million hectares puzzle* », in *Businessday*, 12 mars 2018.

éléments : la section de propriété individuelle, la section d'usage exclusif, et la section de propriété commune.

172. Enfin, le *Land Survey Act* de 1997, bien qu'adopté après la période de transition démocratique, peut aussi être rattaché à cette période de construction de l'édifice technique de gouvernance foncière sud-africaine de la période de l'apartheid. En effet, il reprend en grande partie en les modernisant les principes du *Land Survey Act* de 1927 relatif à la matérialisation des limites de propriété et à l'organisation technique et administrative du système de l'arpentage et de la profession d'arpenteur. Ce texte rappelle notamment l'organisation générale de la profession autour des bureaux des *surveyor-generals*, posée par le texte de 1927, ainsi que les principes d'examen et d'enregistrement des données d'arpentage, afin d'alimenter la base cadastrale nationale. Il reprend également le principe de responsabilité des *surveyor-generals* et de l'ensemble des arpenteurs professionnels, afin de garantir l'exactitude des documents d'arpentage réalisés.

173. En 1991, il a été estimé que « 17 0000 mesures réglementaires et administratives avaient été mises en œuvre pour réglementer le contrôle des terres et la ségrégation raciale » au cours de la période de l'apartheid. Certaines de ces mesures étaient purement techniques, comme nous venons de le voir, et ont donc pu être maintenues après la période de transition démocratique débutée en 1991. Mais nombre d'entre elles, notamment celles à visée clairement politique, ont dû faire l'objet d'amendement ou d'annulation, pour être en conformité avec les nouveaux principes constitutionnels posés par la Constitution transitoire de 1993, puis par la première Constitution démocratique et libérale d'Afrique du Sud en 1996.

B – La période démocratique et la réforme foncière

174. Avec l'arrivée de Frederik de Klerk à la présidence sud-africaine en 1989, une phase d'ouverture démocratique naît en Afrique du Sud, mettant fin progressivement à la période de l'apartheid. Au cours de cette période, de nombreuses mesures visant à déconstruire juridiquement l'ingénierie sociale, politique et administrative de l'apartheid sont entérinées, et une nouvelle Constitution démocratique et pluraliste est adoptée en 1996. Une réforme foncière est également engagée, avec les objectifs de « corriger les inégalités de l'apartheid, faciliter la

réconciliation nationale, supporter la croissance économique, et améliorer le bien-être et réduire la pauvreté »²⁹⁵.

1 - La période de transition démocratique et l'établissement de la première Constitution libérale sud-africaine

175. Au cours de la période 1989-1991, de nombreuses mesures législatives et réglementaires sont adoptées afin d'abolir le système ségrégationniste de l'apartheid. Deux textes annulent spécifiquement les règles structurant la ségrégation et les inégalités raciales dans le domaine foncier : le *Public Amenities Repeal Act* de 1990 abroge l'ensemble des textes autorisant la ségrégation raciale dans les établissements publics et les zones urbaines, et l'*Abolition of Racially Based Land Measures Act* de 1991 supprime les nombreuses lois qui imposaient des restrictions raciales à la propriété foncière et à l'utilisation des terres²⁹⁶.

176. A la suite du référendum organisé en 1992 validant l'ouverture démocratique du pays²⁹⁷, une Constitution transitoire est adoptée en 1993. Cette Constitution vise principalement à poser les principes de l'organisation constitutionnelle, libérale et démocratique du pays, et à établir une assemblée constituante sur la base de l'organisation des premières élections non-discriminatoires, fondées sur le multipartisme. Cette Constitution provisoire intègre dans son chapitre 2 une Charte des droits et libertés²⁹⁸, qui établit une trentaine de droits humains fondamentaux. Cette Charte inscrit la propriété comme un droit fondamental pour l'ensemble de la population sud-africaine dans son article 28 : « Toute personne a le droit d'acquérir et de détenir le droit de propriété ».

²⁹⁵ DEPARTMENT OF LAND AFFAIRS, *White Paper on South African Land Policy*, Avril 1997, 139 p.

²⁹⁶ L'*Abolition of Racially Based Land Measures Act* de 1991 abroge notamment le *Black Land Act* de 1913, le *Development Trust and Land Act* de 1936 et le *Group Areas Act* de 1966, qui étaient les trois textes organisant la ségrégation spatiale de l'Afrique du Sud sur des critères raciaux.

²⁹⁷ Ce référendum était réservé à la population blanche du pays, qui constituait à cette époque le corps électoral de l'Afrique du Sud (environ 3 millions de personnes, sur une population totale d'environ 40 millions de personnes). La question posée au cours de ce référendum était : « Soutenez-vous la poursuite du processus de réforme engagé par le président de la République depuis le 2 février 1990, qui vise à établir une nouvelle Constitution de manière négociée ? » (notre traduction). L'objectif était de soutenir le processus de démocratisation et de négociation multipartite ouvert par le président DE KLERK. Il visait également à soutenir le processus d'abrogation des lois de l'apartheid. Le taux de participation a été de 85,08% et le « oui » à la question posée l'a emporté à 68,73% des suffrages.

²⁹⁸ Appelée *Bill of Rights*.

177. A la suite des élections de 1994, une nouvelle Constitution est élaborée et adoptée en 1996²⁹⁹. Trois articles abordent spécifiquement la question foncière dans cette nouvelle Constitution : tout d'abord, l'article 25 qui pose clairement plusieurs principes en matière de protection de propriété, et qui annonce aussi les premières orientations de la réforme foncière à mettre en place³⁰⁰. L'alinéa 5 de cet article établit que « l'État doit prendre les mesures législatives, dans les limites de ses ressources, pour favoriser les conditions permettant un accès équitable à la terre pour l'ensemble des citoyens ». Il est également établi à l'alinéa 6 de cet article le principe de réparation pour les personnes ayant été victimes de dépossession de leurs biens immobiliers sur la base de critères raciaux au cours de l'apartheid. Ensuite, l'article 26 reconnaît le droit à un logement décent comme un droit fondamental. Cet article a été à l'origine de plusieurs contentieux au cours des années suivantes, qui ont permis de préciser le cadre et la

²⁹⁹ Cette Constitution a été promulguée par le président Nelson MANDELA le 10 décembre 1996 et est entrée en vigueur le 4 février 1997.

³⁰⁰ Cet article 25 est intégré au chapitre 2 de la Charte des droits. Sa rédaction est la suivante (notre traduction): « Section 25 – La propriété

- (1) Nul ne peut être privé de ses biens si ce n'est aux termes d'une loi d'application générale, et aucune loi ne peut permettre une privation arbitraire de propriété.
- (2) Un bien ne peut être exproprié qu'en vertu d'une loi d'application générale – (a) à des fins publiques ou dans l'intérêt public ; et (b) sous réserve d'une indemnisation dont le montant, le moment et les modalités de paiement ont été soit convenus par les personnes concernées, soit décidés ou approuvés par un tribunal.
- (3) Le montant de l'indemnisation ainsi que le moment et les modalités de paiement doivent être justes et équitables, et refléter un équilibre équitable entre l'intérêt public et les intérêts des personnes concernées, compte tenu de toutes les circonstances pertinentes, y compris (a) l'usage actuel du bien ; (b) l'historique de l'acquisition et de l'usage du bien ; (c) la valeur marchande du bien ; (d) l'ampleur de l'investissement direct et de la subvention de l'État dans l'acquisition et l'amélioration du capital potentiel de la propriété ; et (e) l'objectif de l'expropriation.
- (4) Dans le cadre de cette section – (a) l'intérêt public comprend l'engagement de la nation en faveur de la réforme foncière et des réformes visant à assurer un accès équitable à toutes les ressources naturelles de l'Afrique du Sud ; (b) la propriété ne se limite pas à la terre.
- (5) L'État doit prendre des mesures législatives et d'autres mesures raisonnables, dans la limite de ses ressources disponibles, afin d'établir les conditions permettant aux citoyens d'accéder à la terre sur une base équitable.
- (6) Une personne ou une communauté soumise à une tenure foncière juridiquement incertaine en raison des lois ou des pratiques de discrimination raciale du passé a droit, dans le cadre d'une loi adoptée par le Parlement, à la sécurité juridique de la tenure ou à une compensation adéquate.
- (7) Une personne ou une communauté dépossédée de ses biens après le 19 juin 1913 en raison des lois ou des pratiques de discrimination raciale du passé a droit, dans le cadre d'une loi adoptée par le Parlement, à la restitution de ses biens ou à une réparation équitable.
- (8) Aucune disposition de la présente section ne peut empêcher l'État de prendre des mesures législatives et d'autres mesures pour réaliser les réformes foncières, hydrauliques et les autres réformes en vue de corriger les résultats de la discrimination raciale passée, à condition que toutes les dispositions prévues soient conformes aux dispositions de la section 36
- (9) Le Parlement doit adopter la législation visée au paragraphe 6 ».

responsabilité de l'administration, et notamment des communes, en matière de logement³⁰¹. Enfin, l'article 211 reconnaît le droit coutumier comme une source directe de droit, sous condition cependant qu'il soit conforme à la Constitution³⁰². Ce principe a été confirmé par la suite, à travers la décision de la Cour constitutionnelle *The Richtersveld Community v Alexkor Limited* en 2004³⁰³.

178. Dans ce nouveau contexte d'ouverture démocratique, il est intéressant de noter que la Constitution devient une source directe de droit pour les juridictions sud-africaines³⁰⁴. Cela est notamment le cas pour les trois composantes en lien avec les questions foncières évoquées ci-dessus. Ce principe a été établi pour la première fois par la Cour constitutionnelle dans sa décision *Port Elizabeth Municipality v Various occupiers* en 2004³⁰⁵, qui a appelé les tribunaux nationaux à interpréter le droit de propriété à la lumière des principes constitutionnels, et à s'appuyer sur la Charte des droits, qui est « une déclaration structurée, institutionnalisée et opérationnelle ».

179. Pour faire suite à l'instruction posée par l'article 25 de cette nouvelle Constitution d'adopter les mesures législatives nécessaires à la réforme du régime foncier, un livre blanc sur

³⁰¹ Voir par exemple : *CONSTITUTIONAL COURT OF SOUTH AFRICA, Port Elizabeth Municipality v Various Occupiers* (Case CCT 53/03), 1er octobre 2004. Ce principe est également rappelé par le *Housing Act*, n°107 of 1997.

³⁰² L'article 211 de la Constitution est rédigé de la manière suivante : « L'institution, le statut et le rôle de la gouvernance traditionnelle, suivant le droit coutumier, sont reconnus, soumis à la Constitution. Une autorité traditionnelle qui observe un système de droit coutumier peut fonctionner suivant n'importe quelle législation applicable et coutumes. (...) Les tribunaux doivent appliquer le droit coutumier quand ce droit est applicable, soumis à la Constitution et à n'importe quelle législation qui traite du droit coutumier » (notre traduction).

³⁰³ *CONSTITUTIONAL COURT OF SOUTH AFRICA, Alexkor Ltd and Another v Richtersveld Community and Others* (Case CCT 19/03), 14 octobre 2003. Cette position a été réaffirmée par la suite à travers les décisions *Bhe v Magistrate Khayelitsha and others* en 2005 et *Gumede v President of the Republic of South Africa* en 2009. Voir *CONSTITUTIONAL COURT OF SOUTH AFRICA, Bhe and Others v Khayelitsha Magistrate and Others* (Case CCT 49/03), 15 octobre 2004 ; *CONSTITUTIONAL COURT OF SOUTH AFRICA, Gumede v President of the Republic of South Africa and Others*, 2009, ZACC 23, BCLR 243 (CC), SA 152 (CC), 2009.

³⁰⁴ A noter sur ce point que le recours constituant apparaît plus restreint en Haïti et au Niger. Au Niger, « toute personne, partie à un procès devant toute juridiction, peut saisir la Cour constitutionnelle lorsqu'elle soulève l'inconstitutionnalité d'une loi, par voie d'exception » (article 132, alinéa 1er de la Constitution). En Haïti, la saisie du Conseil constitutionnel pour exception d'inconstitutionnalité ne peut être réalisée que sur renvoi de la Cour de cassation (article 190 de la Constitution). Dans ces deux pays, la constitution n'est donc pas une source directe de droit pour l'ensemble des juridictions du pays.

³⁰⁵ *CONSTITUTIONAL COURT OF SOUTH AFRICA, Port Elizabeth Municipality v Various Occupiers* (Case CCT 53/03), 1er octobre 2004. Cette affaire concernait le sort de personnes qui occupaient d'une manière irrégulière un terrain vacant appartenant à la municipalité de Port Elizabeth, et dont la municipalité avait demandé l'expulsion. Il appartenait au tribunal de décider si l'expulsion allait pouvoir se poursuivre.

la politique foncière sud-africaine a été publiée en 1997 par le *Department of Land Affairs*³⁰⁶, afin de préciser les lignes directrices de la réforme foncière à mettre en place. Ce document pose le cadre d'une réforme foncière assistée par le marché, sur le principe « libre vendeur / libre acheteur »³⁰⁷, et structurée autour de trois composantes principales : la redistribution foncière, la restitution foncière, et la réforme de la tenure foncière.

2 - Les trois composantes de la réforme foncière

a) Le volet de la redistribution foncière

180. La première composante concerne la « redistribution » et est organisée par le *Provision of Lands and Assistance Act* de 1993. Ce texte prévoit les grands mécanismes et le financement de la redistribution des terres dans le cadre global d'une réforme agraire. Cette composante a été mise en œuvre à travers trois programmes : tout d'abord, le programme « *Settlement and Land Acquisition Grant* » (SLAG) a été développé de 1994 à 1999. Ce programme consistait à favoriser l'accès à la propriété en zone rurale pour les populations pauvres, en octroyant des subventions de 16 000 rands³⁰⁸ sur des critères de ressources. Les foyers éligibles à cette aide pouvaient se regrouper sous forme de *communal property association* ou de *trust*³⁰⁹. Ce programme SLAG, après quatre ans de mise en œuvre, a été vivement critiqué. En effet, le montant de la subvention, très faible, était insuffisant pour permettre aux foyers d'acheter des terres, et les obligeait à constituer des associations ou des *trusts* contre-nature, peu opérationnels dans la pratique³¹⁰.

³⁰⁶ Le *Department of Land Affairs* était un service du ministère de l'Agriculture et des Affaires foncières. Il est devenu par la suite le *Department of Rural Development and Land Reform (DRDLR)*.

³⁰⁷ DEPARTMENT OF LAND AFFAIRS, *White Paper on South African Land Policy*, op.cit., p.9 : « Le gouvernement s'est engagé dans un programme de réforme foncière qui se fonde sur un principe libre vendeur-libre acheteur. Plutôt que de s'impliquer directement dans un processus d'achat de terres dans le cadre du programme de redistribution foncière, le gouvernement mobilisera des subventions et des services pour aider les personnes nécessiteuses à acheter des terres » (notre traduction).

³⁰⁸ 16 000 rands correspondaient à environ 4 500 dollars US en 1994 et 2 500 dollars US en 1999.

³⁰⁹ Farai MTERO, Nkanyiso GUMEDE et Katlego RAMANTSIMA, *Elite Capture in Land Redistribution in South Africa*, PLAAS Research Report n°55, University of the Western Cape, Le Cap, décembre 2019, 89 p., p.18.

³¹⁰ *Ibid*, p.18 : environ 55 000 foyers, représentant 300 000 personnes ont pu avoir accès à des subventions du programme SLAG au cours de la période 1994-1999.

181. Avec l'appui de la Banque mondiale³¹¹, un nouveau programme le *Land Redistribution for Agricultural Development* (LRAD) a ensuite été introduit pour réorienter et corriger certains éléments du précédent programme SLAG. Ce programme LRAD a été mis en œuvre de 1999 à 2004 et visait principalement à développer une « agriculture commerciale à petite échelle, afin d'améliorer la production agricole, de revitaliser le secteur rural, et de créer de l'emploi »³¹². Les subventions accordées au cours de ce programme allaient de 20 000 à 100 000 rands³¹³. L'une des différences fondamentales avec le programme précédent SLAG est que l'octroi de la subvention n'était plus attribué en fonction des ressources des foyers, mais sur des critères de viabilité du projet commercial envisagé et sur le montant du co-financement apporté par les demandeurs. Il est vite apparu que ce programme ne correspondait pas aux besoins des foyers les plus pauvres, et qu'il ne répondait pas non plus aux attentes et besoins des entrepreneurs agricoles tournés vers l'économie de marché, en raison des montants trop faibles des subventions et de l'augmentation du prix des terres agricoles au cours des années 2000³¹⁴.

182. Un troisième programme a été lancé en 2006, le *Proactive Land Acquisition Strategy* (PLAS), et est toujours mis en œuvre actuellement. Il repose sur une dynamique différente, dans la mesure où c'est l'État qui achète les terres et les exploitations agricoles, et qui les transmet ensuite aux différents bénéficiaires du programme sous forme de baux de longue durée (30 ans), renouvelables éventuellement pour une période de 20 ans³¹⁵. Ce programme cible quatre catégories de bénéficiaires : les ménages n'ayant pas ou très peu accès à la terre, même pour l'agriculture de subsistance (catégorie 1) ; les petits exploitants qui ont une agriculture de subsistance ou tournée vers les marchés locaux (catégorie 2) ; les exploitants de taille moyenne qui sont tournés vers l'agriculture commerciale à petite échelle (catégorie 3) ; et les exploitants de grande échelle, qui sont orientés vers l'agriculture commerciale, mais qui rencontrent certaines difficultés à se développer, en raison de la taille ou de l'emplacement de leurs terres

³¹¹ INSTITUTE FOR POVERTY, LAND, AND AGRARIAN STUDIES, *Diagnostic Report on Land Reform in South Africa*, University of the Western Cape, Le Cap, Septembre 2016, 92 p., p.17.

³¹² Ward ANSEEUW et Ntombifuthi MATHEBULA, *Land Reform and Development : Evaluating South Africa's Restitution and Redistribution Programmes*, Research Paper, Post graduate School of Agriculture and Rural Development, University of Pretoria, 2008, 77 p.

³¹³ 20 000 à 100 000 rands correspondaient environ à 3 000 à 15 000 dollars US en 2004. Pour information et comparaison, le revenu national brut par habitant était, en 2004, d'environ 7 000 USD en Afrique du Sud, et d'environ 30 000 USD en moyenne pour les pays de l'OCDE (*données officielles OCDE*).

³¹⁴ INSTITUTE FOR POVERTY, LAND, AND AGRARIAN STUDIES, *Diagnostic Report on Land Reform in South Africa*, op.cit.

³¹⁵ Farai MTERO, Nkanyiso GUMEDE et Katlego RAMANTSIMA, *Elite Capture in Land Redistribution in South Africa*, op.cit., p.20.

agricoles (catégorie 4)³¹⁶. Après plusieurs années de mise en œuvre, deux critiques principales émergent concernant ce programme PLAS : tout d'abord, celui-ci semble orienté en grande partie vers les catégories les plus aisées, à savoir les catégories 3 et 4, et très peu vers les catégories les plus modestes, à savoir les catégories 1 et 2³¹⁷. Le volet de réduction de la pauvreté semble donc peu prioritaire à travers ce programme³¹⁸; et d'autre part, les principaux bénéficiaires du programme, les catégories 3 et 4, n'ont pas la possibilité d'acheter à terme les terres qu'ils exploitent et développent. Ce programme apparaît ainsi davantage tourné vers le développement économique que vers une réelle redistribution foncière pérenne en vue de corriger les déséquilibres du passé.

183. Après plus de vingt années de mise en œuvre, les résultats de ces différents programmes de redistribution semblent très mitigés. Malgré un coût considérable, les impacts sur la réduction de la pauvreté et le développement économique du secteur agricole semblent très limités. Par ailleurs, il ressort des différentes études et audits réalisés que le processus de redistribution semble trop lent, en raison de la lourdeur de certaines procédures, et qu'il n'y a pas suffisamment d'accompagnement technique et professionnel, en parallèle des aides octroyées, pour réellement permettre aux bénéficiaires de développer des exploitations agricoles économiquement viables. Ces résultats mitigés ont entraîné l'ouverture d'un débat politique afin d'instaurer des mécanismes d'expropriation sans compensation. Or, ce débat a rapidement évolué vers des considérations juridiques, dans la mesure où l'alinéa 2 de l'article 25 de la Constitution, dans sa rédaction actuelle, fixe le cadre de l'expropriation et prévoit expressément qu'elle n'est possible que dans un objectif d'intérêt général et qu'elle doit faire l'objet d'une compensation. Une réforme constitutionnelle est donc à l'étude afin de permettre une évolution de cet article 25, et de rendre possible les expropriations sans compensation pour des terres à redistribuer. Cette approche semble cependant très différente du « cas zimbabwéen », dans la mesure où, dans la situation sud-africaine, ce processus s'il était amené à aboutir, ne concernerait que les terres répondant à des critères bien particuliers³¹⁹.

³¹⁶ *Ibid*, p.21.

³¹⁷ *INSTITUTE FOR POVERTY, LAND, AND AGRARIAN STUDIES, Diagnostic Report on Land Reform in South Africa, op.cit.*, p.22. Pour pouvoir bénéficier des subventions, il est nécessaire de créer des sociétés, d'ouvrir des comptes bancaires, et de monter des partenariats avec des sociétés privées. Ces différents critères semblent assez peu accessibles aux foyers les plus modestes.

³¹⁸ *Ibid*.

³¹⁹ Le projet de loi actuel envisage ces expropriations sans compensation seulement dans certains cas précis, à savoir pour les terres abandonnées, pour les terres publiques qui ne sont pas nécessaires et qui ont été acquises par l'Etat sans compensation, et pour les terres acquises dans un but spéculatif. Voir le projet de loi « Expropriation Bill » B23-2020.

b) Le volet de la restitution foncière

184. La deuxième composante de la réforme foncière concerne le volet de la restitution. Il est structuré par le *Restitution Land Rights Act* de 1994³²⁰, qui organise la restitution des terres aux personnes qui ont été expropriées sur des principes raciaux à partir du *Native Land Act* de 1913. Cette loi de 1994 énonce les critères d'admissibilité pour déposer une demande de restitution. Celle-ci s'étend aussi aux descendants directs et héritiers des personnes indument expropriées, et aux personnes pouvant justifier avoir été dépossédées après une possession coutumière de longue durée. Il est également possible pour les requérants de se regrouper pour faire une demande collective. Un deuxième élément important de ce processus de restitution concerne la nature de la restitution. Les requérants peuvent demander l'obtention d'une terre équivalente alternative, une compensation financière, ou les deux combinés. C'est souvent le mode par compensation financière qui a été retenu, en raison de la difficulté à organiser une restitution en nature dans un contexte intergénérationnel, aggravé par de multiples transactions immobilières depuis le moment de la dépossession³²¹. Dans le cadre de cette loi, une commission a été instituée afin de statuer sur le règlement des différentes réclamations enregistrées. Les montants des indemnités ont été définis entre 40 000 et 50 000 Rands pour les propriétés résidentielles, et 17 500 rands pour les demandeurs ou ayants droits qui bénéficiaient de baux long terme au moment de la dépossession³²².

185. En 2013, la commission sur les restitutions a estimé qu'environ 80 000 demandes avaient été réglées. La grande majorité des dossiers traités concerne des propriétés urbaines³²³, mais les dossiers portant sur des propriétés rurales se rapportent souvent à des espaces beaucoup plus étendus et sont régulièrement présentés de manière collective. En raison de la multitude des

Pour une analyse approfondie de la problématique de l'expropriation sans compensation en Afrique du Sud, voir l'intervention du Professeur Ruth HALL au cours du séminaire du PLAAS (*Institute for Poverty, Land and Agrarian Studies, University of the Western Cape*) « *Expropriation without compensation, land reform, and justice in South Africa* », février 2020. Pour une analyse des processus de réforme foncière et d'expropriation sans compensation menés au Zimbabwe, voir Lionel CLIFFE, Jocelyn ALEXANDER, Ben COUSINS et Rudo GAIDZANWA, « *An overview of Fast Track Land Reform in Zimbabwe: editorial introduction* », in *Journal of Peasant Studies*, 2011, Vol.38, n°5, pp.907-938.

³²⁰ Cette loi a été symboliquement la première votée par le nouveau Parlement démocratique en 1994.

³²¹ *INSTITUTE FOR POVERTY, LAND, AND AGRARIAN STUDIES, Diagnostic Report on Land Reform in South Africa, op.cit.*, p.30.

³²² *Ibid*, p.31. Ces montants correspondaient globalement à environ 13 000 dollars US pour les propriétés résidentielles, et 4 500 dollars US pour les locations long terme.

³²³ *Ibid*, p.10. Environ 88% des demandes de restitutions concernaient des zones urbaines.

demandeurs et de l'implication des autorités coutumières, les affaires sont généralement beaucoup plus complexes à régler en zones rurales qu'en zones urbaines. La composante de la restitution a donc des résultats mitigés : les demandes de restitution en zones urbaines ont en grande majorité pu être traitées, notamment sous forme de compensation financière, mais les demandes de restitution en zones rurales rencontrent plus de difficultés, et traitent de problèmes d'occupation territoriale beaucoup plus complexes³²⁴.

c) Le volet de la réforme de la tenure foncière

186. La troisième composante concerne la réforme de la tenure foncière. C'est un impératif constitutionnel, posé à l'alinéa 6 de l'article 25 : « L'État doit adopter toute mesure législative et réglementaire, dans les limites de ses ressources disponibles, pour favoriser les conditions permettant aux citoyens d'accéder à la terre sur une base équitable », et cela notamment pour les personnes ou les communautés « dont le régime foncier est juridiquement précaire du fait des lois et pratiques antérieures fondées sur la discrimination raciale ». Cette composante concerne principalement les règles d'occupation et les droits fonciers dans les terres communautaires, appelées *communal lands*, qui sont globalement constituées des territoires des anciens *homelands* de l'époque de l'apartheid³²⁵. Ceux-ci représentent environ 13% du territoire et comprennent environ 17 millions d'occupants, soit 1/3 de la population sud-africaine. Les statuts fonciers au sein de ces *communal lands* sont particulièrement complexes pour plusieurs raisons. Tout d'abord, les populations noires au sein de ces territoires n'étaient pas autorisées à détenir des titres de propriété, en raison des mesures de restriction posées au moment de l'apartheid. Seules certaines autorisations d'occupation temporaire³²⁶ étaient délivrées, sans forcément être établies ou actualisées de manière rigoureuse. Ensuite, les nombreuses expulsions et migrations forcées dans ces zones ont entraîné un enchevêtrement de droits et de statuts fonciers, difficile à analyser et clarifier aujourd'hui. Enfin, ces territoires sont sous l'administration des autorités coutumières, ce qui rajoute un enjeu politique important à cette

³²⁴ *Ibid*, p.33. En effet, de nombreux groupes de demandeurs (environ 90% des demandeurs au total) occupent déjà les terres revendiquées et refusent toute compensation financière, ce qui rend particulièrement difficile la résolution de ces dossiers.

³²⁵ Voir *supra* note 79, p.31.

³²⁶ *INSTITUTE FOR POVERTY, LAND, AND AGRARIAN STUDIES, Diagnostic Report on Land Reform in South Africa, op.cit.*, p.45. Ces autorisations d'occupation temporaire étaient appelées "Permission to Occupy" (PTO) *certificates*.

question. Ces trois éléments rendent particulièrement épineux et complexe la réforme du régime foncier dans ces territoires communautaires.



Carte représentant les anciens *homelands* / *bantoustans*, constituant aujourd'hui les *communal lands* – source : N. Branson, « *Land, Law and Traditional Leadership in South Africa* », *Africa Research Institute*, Note d'information Juin 2016

187. En 1996, une loi provisoire sur la protection de droits fonciers informels, l'*Interim Protection of Informal Land Rights Act*, surnommé « IPILRA »³²⁷, a été adoptée afin de protéger les droits informels des populations dans ces zones et d'éviter toute spoliation et achat de terres à grande échelle dans les *communal lands*. Cette loi prévoyait simplement des mesures conservatoires et temporaires, dans l'attente d'un cadre législatif plus concret et plus structuré. Cette mesure législative provisoire a été renouvelée chaque année, jusqu'à l'adoption par le Parlement en 2004 du *Communal Land Right Act*, surnommé « CLaRA »³²⁸. Cette loi prévoyait le transfert de titres de l'État à des communautés dans les *communal lands*. Ces communautés devaient établir leurs règles de fonctionnement internes autour de comités d'administration foncière, afin de pouvoir être reconnues comme des personnes morales et de pouvoir obtenir le

³²⁷ *Ibid*, p.46.

³²⁸ *Ibid*.

transfert de la propriété foncière par l'État. Des droits individuels au sein de ces communautés pouvaient ensuite être envisagés, avec éventuellement création à terme de pleine propriété si toute la communauté concernée donnait son accord. En 2005, une contestation de cette loi a été lancée par quatre communautés rurales. Après plusieurs années de procédure, la Cour constitutionnelle, à travers sa décision « *Tongoane and Others v National Minister for Agriculture and Land Affairs and Others* »³²⁹ a suspendu la loi en 2010 dans son intégralité pour des raisons de procédure, sans se pencher sur les arguments d'inconstitutionnalité de fond qui étaient aussi avancés par les communautés³³⁰. Après cette suspension, cette loi n'a plus été portée par le pouvoir exécutif pour être réformée, et la perspective actuelle est à l'élaboration d'une nouvelle loi portant sur de nouvelles bases de gouvernance foncière dans ces *communal lands*.

188. La situation sud-africaine est donc atypique : inspirée par le modèle civiliste d'enregistrement des droits fonciers, elle est également marquée par des éléments du droit anglais et par la prise en compte du droit coutumier. Les sources de droit, directes et indirectes, sont multiples, et alimentent toujours aujourd'hui un système national de gouvernance foncière qui semble rechercher sa propre voie, comme le prouvent les nombreux ajustements et réorientations réalisés depuis plus de vingt-cinq ans.

189. Ce processus sud-africain, de même que ceux menés en Haïti et au Niger, s'accompagnent de profondes réflexions politiques, économiques et sociales, mais aussi techniques. Ces interactions entre modèles théoriques et techniques sont importantes en matière foncière, notamment en ce qui concerne la modernisation des procédures et les approches territoriales distinctes entre les espaces ruraux et les espaces urbains. Mais ces concepts techniques suivent également leur propre voie, pour aboutir à des modèles autonomes, en parallèle des modèles théoriques et classiques de gouvernance foncière. Cette situation entraîne une certaine standardisation des approches techniques de la gouvernance foncière.

³²⁹ CONSTITUTIONAL COURT OF SOUTH AFRICA, « *Tongoane and Others v National Minister for Agriculture and Land Affairs and Others* » (CCT100/09), 11 Mai 2010.

³³⁰ Pour une présentation globale de ce processus de contestation au cours de la période 2005-2010, voir Ward ANSEEUW et Emmanuelle BOUQUET, *Rénovation des politiques publiques et enjeux de la réforme foncière sur les terres communautaires en Afrique du Sud*, op.cit., p.39-40.

Conclusion du chapitre

190. Les modèles classiques de gouvernance foncière (système de l'immatriculation, système civiliste latin, système germanique) représentent le référentiel des systèmes fonciers dans la grande majorité des pays en développement. Ils sont établis sur les notions de propriété privée individuelle, de formalisation des droits fonciers et de gestion administrative étatique. Ces différents éléments constituent des limites conceptuelles à la cohérence et à la pertinence de ces modèles classiques pour la gouvernance du foncier dans les pays en développement. En effet, ces pays sont avant tout marqués par des modes traditionnels et locaux de gestion du foncier, fondés en grande partie sur des droits d'usage et des droits partagés informels. Dans la plupart des situations postcoloniales, cette cohabitation entre modèles classiques et systèmes traditionnelles de gouvernance foncière se fait sans harmonisation ou coordination. Suivant les espaces et les situations, les différents régimes fonciers peuvent s'entrecroiser et interagir, complexifiant les situations juridiques foncières et renforçant le caractère désorganisé du pluralisme juridique. Il ressort de cette situation une forte hétérogénéité juridique.

191. Bien que marqués par des contextes différents, les droits positifs du foncier dans les trois pays d'étude restent principalement construits sur ces modèles classiques. En revanche, face aux limites et au manque d'effectivité de ces systèmes (Haïti, Niger), ou pour des raisons politiques (Afrique du Sud), ces trois pays ont entrepris depuis plusieurs années des processus d'évolution de leurs cadres juridiques du foncier. Ces réformes visent à répondre à certaines spécificités et problématiques nationales, tout en restant fondées au moins en partie sur ces systèmes classiques de gouvernance foncière.

192. Dans les trois pays d'étude, il y a ainsi maintien de l'influence de ces modèles classiques de gouvernance foncière, tout en ayant la volonté de les faire évoluer en vue d'une meilleure adaptation à chaque contexte national. Ces modèles classiques sont associés à des réflexions techniques, qui sont elles aussi marquées par une standardisation des concepts, ainsi que par une intégration rapide des nouvelles technologies.

Chapitre 2 : La standardisation progressive des modèles techniques de gouvernance foncière

193. La gouvernance foncière s'appuie sur des modes d'interventions « directes » et « indirectes », « renvoyant à des outils spécifiques »³³¹. Ces outils, que l'on peut qualifier de techniques dans la mesure où ils visent à améliorer le fonctionnement et le mécanisme d'un processus plus global³³², s'inscrivent dans des modèles théoriques plus généraux, que nous avons évoqués dans le premier chapitre. Mais ces éléments techniques présentent également en eux-mêmes certains modèles, au sens qu'ils ont pu être synthétisés et simplifiés, afin d'être reproductibles dans des pays de contextes différents³³³.

194. L'approche technique de la gouvernance foncière est marquée par deux phénomènes, qui ont connu des évolutions importantes au cours des dernières décennies. D'une part, les avancées des « technologies de l'information et de la communication » (TIC)³³⁴ ont un impact significatif sur la manière d'organiser la gouvernance foncière, et même plus largement de penser la gouvernance foncière (section 1). D'autre part, des modèles techniques spécifiques se sont développés suivant les espaces géographiques, entre les zones urbaines et les zones rurales. Ces approches territoriales se sont inscrites dans des politiques sectorielles plus larges, entre politique de la ville et politique agricole, et présentent certaines conceptions techniques standardisées (section 2).

³³¹ COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT, *Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud - Livre blanc des acteurs français de la coopération*, Ministère des Affaires étrangères/Agence française de développement, juin 2009, 126 p., p 51.

³³² Voir entrée du terme « technique », dictionnaire de synonyme CRISCO : « qui concerne le fonctionnement d'un (...) processus ou d'un mécanisme », CRISCO, Dictionnaire de synonyme, Université de Caen.

³³³ Sylvain SOLEIL, « le modèle juridique français : recherches sur l'origine d'un discours » in *Droits*, n°38, 2003/2, PUF, pp.83 à 95, p.84.

³³⁴ L'appellation « technologies de l'information et de la communication » est une traduction du terme anglais *information and communication technologies*, et est très souvent désignée par l'acronyme TIC. L'acronyme NTIC, au sens de « nouvelles technologies de l'information et de la communication » est également utilisé, mais peut être une source de confusion, dans la mesure où « les technologies perdent rapidement leur caractère de nouveauté ». Nathalie DEVEZE-SANSON, « Nouvelles technologies de l'information et de la communication », in *Dictionnaire d'administration publique*, Presses universitaires de Grenoble, 2014, pp.349 à 350.

Section 1 : Les évolutions technologiques et la modernisation des outils de gouvernance foncière

195. Le développement des TIC est régulièrement évoqué comme une opportunité d'améliorer de manière significative, voire révolutionnaire, le traitement de l'information. En matière d'action publique, selon certains auteurs et certaines organisations, cela permettrait de délivrer des services aux administrés de manière plus rapide, plus simple, moins cher, et plus transparente³³⁵. Cette position rentre globalement dans un processus de développement de la e-gouvernance, défendu par la plupart des organisations internationales, et notamment par la Banque mondiale. Celle-ci présente la e-gouvernance « comme un moyen de transformer les relations entre les citoyens, le monde des affaires et l'administration »³³⁶. En outre, elle souligne que le développement des nouvelles technologies peut avoir des objectifs très différents : délivrer un service de meilleure qualité aux administrés, limiter la corruption, accroître la transparence de l'action publique, et réduire ses coûts de fonctionnement³³⁷. Mais la Banque mondiale souligne également que la technologie peut présenter un risque de creuser les inégalités, tant entre nations au niveau international qu'entre citoyens au niveau de chaque pays. Dans son rapport annuel sur le monde en 2019, elle rappelle que « la technologie offre aux pays les plus pauvres la possibilité de rattraper leur retard sur le reste du monde, mais elle présente

³³⁵ Dans son rapport sur la e-gouvernance de 2016, les Nations unies estimait que « la diffusion rapide des TIC a transformé de manière significative la gouvernance publique. La capacité des gouvernements à exécuter et s'acquitter de ses rôles et fonctions a été considérablement améliorée par la révolution numérique ; et les citoyens sont désormais davantage en mesure de participer à la prise de décision publique, pour mobiliser et influencer les actions des gouvernements, et pour les obliger à rendre des comptes » (notre traduction). Les Nations unies identifient trois sous-composantes à cette thématique générale de la e-gouvernance : l'*e-administration* (permettant de renforcer la transparence et la redevabilité des institutions publiques), l'*e-service delivery* (permettant de développer les services publics pour tous les citoyens), et l'*e-participation* (permettant de développer les interactions entre les institutions et les citoyens). Voir ORGANISATION DES NATIONS UNIES, *Department of Economic and Social Affairs, E-Government Survey 2016, E-Government in support of sustainable development*, New York, 2016, 217 p.

³³⁶ D'une manière générale, la Banque mondiale définit l'e-gouvernance comme « l'utilisation par les agences gouvernementales des technologies de l'information (telles que les réseaux étendus – *wide area networks* -, l'internet et l'informatique mobile) qui ont la capacité de transformer les relations entre les citoyens, les entreprises et les institutions publiques », (notre traduction). Voir INFODEV/WORLD BANK, *e-Government Primer*, Ed. Banque mondiale, Washington D.C., 2009, 78 p., p.9.

A noter que d'un point de vue terminologique, il est possible de traduire la notion d'*e-governance* par e-gouvernance en français, et *e-government* par e-administration. Voir à ce sujet : ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION, *L'administration électronique ou e-administration*, centre de documentation, octobre 2016, 30 p. Voir également David BROWN, Le gouvernement électronique et l'administration publique, in *Revue Internationale de Sciences Administratives*, 2005/2 Vol. 71, pp.251 à 266.

³³⁷ Cf. INFODEV/WORLD BANK, *E-Government Primer* », *op.cit.*, p.2 ; éléments également repris par Stig ENEMARK, *Land Administration and Cadastral Systems in support of Sustainable Land Governance*, dans le cadre du 3^{ème} forum sur l'administration foncière organisé à Téhéran, Iran, 2009, 19 p., p.14

aussi le risque de le creuser »³³⁸. Et dans le même sens, dans son rapport spécial sur « la gouvernance et la loi » en 2017, elle souligne que le développement des TIC peut renforcer la fracture numérique et les inégalités socio-économiques entre citoyens³³⁹. Ainsi, l'intégration des TIC dans les systèmes administratifs représentent à la fois une réelle opportunité, mais également un risque d'accroissement des inégalités.

196. Certains auteurs soulignent les difficultés d'adapter ce concept de e-gouvernance à certains contextes africains³⁴⁰. Dominique Darbon évoque notamment un « syndrome de la modernité accélérée », selon lequel l'« hyper-technicité (...) » ne pourrait en réalité « qu'aggraver un peu plus le décalage entre la sophistication des offres proposées d'une part, et les capacités et compétences professionnelles (...) des agents (...) de l'administration (...) et les moyens disponibles d'autre part ». Selon cette position, plus certains États africains importeraient « de technologie et procédures, et plus leur chance de réussir à moderniser l'administration » s'éloignerait.³⁴¹

197. L'évocation de ce « syndrome de la modernité accélérée », bien qu'à relativiser sous certains aspects³⁴², souligne en tous les cas l'importance et la difficulté de l'accompagnement au changement en matière de réforme administrative et de modernisation de l'État dans les pays en développement³⁴³. En effet, ces réformes, qu'elles soient fondées sur des évolutions technologiques ou des orientations politiques, reposent sur des États fragiles, qui fonctionnent en très grande partie sur des consensus sociaux entre citoyens et communautés, mais également entre citoyens, communautés et administration³⁴⁴. Ce constat est particulièrement vrai en matière de réforme foncière, qui est un domaine dans lequel le consensus social est

³³⁸ BANQUE MONDIALE, *Rapport annuel sur le monde 2019*, 95 p., p.17.

³³⁹ BANQUE MONDIALE, *La gouvernance et la loi (abrégé)*, 2017, 39 p., p.25.

³⁴⁰ Voir notamment à ce sujet le rapport des experts de la coopération technique française : COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT, *Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud - Livre blanc des acteurs français de la coopération*, *op.cit.*

³⁴¹ Dominique DARBON, « Des administrations africaines paradoxales : entre pratiques locales plurales et régimes d'aide incertains », in *Quaderni* n°87, printemps 2015, pp.37-50, p.43.

³⁴² Pour une position contraire, voir Alain François LOUKOU, « Les TIC au service du développement en Afrique » in *tic&société*, [en ligne], vol.5, n°2-3, 2011.

³⁴³ Sur ce point, voir OCDE, *L'Administration électronique, un impératif*, Ed. OCDE, Paris, octobre 2004, 228 p. Voir également Oscar Huerta MELCHOR, « La gestion du changement dans l'administration des pays de l'OCDE : Un premier aperçu général », in *Documents de travail sur la gouvernance publique*, n°12, Ed. OCDE, Paris, 2008, 76 p. ; ou encore Moussa OUMAROU, *Réforme de l'administration publique dans les pays de l'UEMOA : impacts et perspectives*, Bureau international du travail, juin 2009, 70 p.

³⁴⁴ Dominique DARBON, « Des administrations africaines paradoxales : entre pratiques locales plurales et régimes d'aide incertains », *op.cit.*

prépondérant³⁴⁵. Dans ce contexte particulièrement complexe des réformes administratives et techniques du foncier, une approche progressive et un délai long paraissent nécessaires³⁴⁶. Dans la plupart des situations, de telles démarches ne peuvent faire l'objet d'une économie de temps.

198. En matière de réforme du foncier, comme en matière administrative en général, le développement des technologies numériques constitue une réelle opportunité, tout en présentant certains risques. Comme le soulignait l'Union africaine dans un rapport de 2010, « les technologies de l'information et de la communication sont aujourd'hui considérées comme la force motrice de la société mondiale de l'information et de l'économie de la connaissance et devraient par conséquent jouer un rôle important en matière d'élaboration des politiques foncières »³⁴⁷. En ce sens, l'Union africaine se prononce pour une « modernisation technologique, à travers l'informatisation des systèmes d'information foncière » afin de permettre la délivrance d'« un service plus rapide et plus performant »³⁴⁸. Plusieurs études et rapports d'organisations internationales majeures mettent cependant en garde contre un développement excessif, inadapté et précipité de ces nouveaux outils dans le domaine foncier, qui ne s'inscrirait pas dans une démarche plus globale de modernisation de l'État et de son administration³⁴⁹.

³⁴⁵ Philippe LAVIGNE-DELVILLE et Daniel THIEBA, « Débat public et production des politiques publiques au Burkina Faso. La politique nationale de sécurisation foncière », in « *Participations* », n°11, 2015/1, pp.213 à 236.

³⁴⁶ Voir sur ce point le guide pratique pour la prévention et la gestion des conflits fonciers réalisé par l'ONU Habitat en 2012, dans le cadre d'un programme de coopération avec l'Union européenne : « Comme pour les autres réformes institutionnelles (...), une approche progressive envers la réforme de l'administration foncière est généralement recommandée. (...) Même dans les situations relativement stables, les réformes peuvent prendre des décennies et coûter des dizaines de millions de dollars à mettre en œuvre » - ONU HABITAT, *Terre et conflit – Guide pratique pour la prévention et la gestion des conflits liés à la terre et aux ressources naturelles*, 2012, 92 p., p.62.

³⁴⁷ COMMISSION DE L'UNION AFRICAINE, *Cadre et lignes directrices sur les politiques foncières en Afrique*, 2009, 50 p., p.34. En ce sens, ce rapport piloté par l'Union africaine et réalisé en partenariat avec la Commission économique pour l'Afrique et la Banque africaine de développement précise que « les TIC peuvent servir le processus d'élaboration des politiques foncières de deux manières. D'abord, les TIC peuvent améliorer l'effectivité et l'efficacité des prestations de services fonciers à travers des systèmes informatisés. Ensuite, les TIC peuvent favoriser la mise à disposition et diffusion des documents de politiques et des instruments juridiques y relatifs ».

³⁴⁸ *Ibid*, p.24 : L'Union africaine dans ce rapport défend une position très libérale, en prônant l'idée de « la privatisation ou l'externalisation des systèmes de reconnaissance des droits fonciers, afin de libérer la fourniture des services des bureaucraties gouvernementales complexes » ainsi que certains services « complexes et inaccessibles (...), impliqués dans le clientélisme et la corruption ».

³⁴⁹ Voir par exemple à ce sujet, le rapport d'experts de la coopération technique française, qui précise que les nouvelles technologies « ne peuvent pas ignorer le temps de médiation et de négociations préalables, ni celui des enquêtes sociofoncières permettant d'identifier de façon fiable les détenteurs de droits » et que les choix technologiques doivent être cohérents avec le contexte institutionnel, matériel et économique d'un pays. COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT, *La formalisation des droits sur la terre dans les pays du Sud : dépasser les controverses et alimenter les stratégies*, op.cit., p.48. Sur la nécessité d'avoir une réflexion globale avant de mettre en place une réforme de l'administration foncière, voir également Klaus DEININGER, Clarissa

199. D'un point de vue global, le développement de la e-gouvernance passe par deux phases. Tout d'abord, une phase de développement et de mise à disposition d'une information fiable et de qualité, à travers les supports numériques, et ensuite, une phase de développement des procédures et de la possibilité de réaliser des démarches administratives directement en ligne³⁵⁰. Ces deux caractéristiques se retrouvent dans la gouvernance foncière. Les nouvelles technologies entraînent des évolutions significatives dans la mise en place des outils de traitement de l'information foncière, qui ont reposé pendant de longues années sur une approche cadastrale classique et analogique, mais qui s'orientent de plus en plus vers le développement de systèmes d'information foncière numériques, polyvalents, et multiusages (§1). Ces nouvelles technologies ont également un impact particulier sur l'évolution des procédures administratives et sur la réforme des institutions impliquées dans la gouvernance foncière (§2).

§1 – Les outils de collecte et de traitement de l'information foncière

200. La collecte et le traitement de l'information foncière ont été de tout temps un enjeu majeur de l'administration publique³⁵¹. « Recenser, situer, délimiter et estimer en vue de saisir la relation de l'Homme à la richesse et à l'espace » constitue ainsi un élément essentiel dans le processus de constitution et de renforcement des États³⁵². Il convient dans un premier temps de revenir sur les grandes tendances de l'évolution des systèmes de collecte et de traitement de l'information foncière (A), avant de s'interroger dans quelle mesure ces grandes tendances se retrouvent aujourd'hui dans les trois pays d'étude abordés au cours de nos travaux (B).

AUGUSTINUS, Stig ENEMARK, et Paul MUNRO-FAURE, *Innovations in Land Rights Recognition, Administration, and Governance*, *op.cit.*, p.282.

³⁵⁰ Voir à ce sujet l'introduction du rapport présentant la bibliographie générale réalisée par le Centre de documentation de l'École nationale d'administration sur la thématique de l'administration électronique : ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION, *L'administration électronique ou e-administration*, *op.cit.*

³⁵¹ Voir notamment à ce sujet le chapitre intitulé « Les fonctions du cadastre, d'hier à aujourd'hui », Gérard CHOUQUER, *Le foncier, entre propriété et Expertise*, *op.cit.*, pp.135-151

³⁵² Albert RIGAUDIÈRE (Dir.), *De l'estime au cadastre en Europe. Le Moyen-Age*, (Vol.1), Comité pour l'histoire économique et financière de la France/IGPDE, 2006, 612 p. Cet ouvrage constitue le premier volet des actes du colloque « De l'estime au cadastre en Europe », qui a été organisé en 2003 par le Comité pour l'histoire économique et financière de la France. Cette rencontre a regroupé vingt-quatre spécialistes français et étrangers, et a permis de faire un tour d'horizon géographique et historique de la question cadastrale.

A – Les grandes tendances de l'évolution des systèmes d'information foncière (SIF)

201. Le cadastre constitue la principale référence historique en matière de système d'information foncière. Cette notion a connu des évolutions considérables au cours des siècles, mais se caractérise par deux éléments essentiels. D'une part, le terme cadastre recouvre des réalités très diverses. Derrière ce terme, très connoté et formaté dans la conception française comme un outil administratif à visée fiscale, existent en réalité des conceptions très différentes. Cela explique les fortes ambiguïtés terminologiques qui entourent encore aujourd'hui ce terme de « cadastre », notamment dans un contexte international et multilinguistique³⁵³. D'autre part, il existe actuellement une évolution importante de la conception même de cadastre. Alors que « la trame de fond de l'histoire du cadastre, dans la longue durée est principalement fiscale »³⁵⁴, on passe progressivement à une approche multiusage et polyvalente des cadastres³⁵⁵. Ainsi, il convient davantage de désigner ces nouveaux modèles récents et en développement sous l'appellation « systèmes d'information foncière », afin d'éviter toute ambiguïté par rapport à la notion classique et administrative de cadastre³⁵⁶.

³⁵³ Ce terme de cadastre se retrouve dans de nombreuses langues. Mais derrière ce terme, se cachent des conceptions parfois relativement différentes, qui sont liées à l'histoire administrative et foncière de chaque pays. Sur ce sujet, voir Florence BOURILLON, Pierre CLERGEOT et Nadine VIVIER, *De l'estime au cadastre en Europe. Les systèmes cadastraux au XIX^{ème} et XX^{ème} siècle (Vol.3)*, Comité pour l'histoire économique et financière de la France/IGPDE, 2008, 428 p.

³⁵⁴ Gérard CHOUQUER, *Le foncier, entre propriété et Expertise*, *op.cit.*, p.135.

³⁵⁵ On désigne ce système de cadastre multiusage et polyvalent sous le terme *Multipurpose-cadastre* en anglais : voir par exemple Klaus DEININGER, Clarissa AUGUSTINUS, Stig ENEMARK, et Paul MUNRO-FAURE, *Innovations in Land Rights Recognition, Administration, and Governance*, *op.cit.*, p.194.

³⁵⁶ Sur ce point, il est d'ailleurs intéressant de noter qu'il semble y avoir régulièrement confusion et amalgame entre les terminologies « cadastre » et « système d'information foncière ». Même s'il est difficile de dégager une définition claire et officiellement partagée de ces deux notions, il ressort d'une étude élargie de la littérature grise que les cadastres désignent davantage des outils à visée administrative, permettant un inventaire complet et sur l'ensemble d'un territoire national de la propriété foncière, alors que l'appellation système d'information foncière semble plus large, moins standardisée. En outre, les systèmes d'information foncière sont souvent présentés comme un outil d'abord technique, ne nécessitant pas obligatoirement des bases administratives et juridiques. Ainsi, le cadastre semble pouvoir être qualifié de système d'information foncière, sans que l'inverse soit possible. Voir de manière générale sur cette question : COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT, « Les outils de gestion de l'information foncière », in *Les notes de synthèse*, n°2, Ministère des Affaires étrangères/Agence française de développement, mars 2011, 6 p.

1 - Le cadastre, outil traditionnel de la gestion de l'information foncière

202. Dès l'Antiquité, de nombreuses cités ont mis en place des systèmes d'archivage des actes afin d'enregistrer les mutations foncières³⁵⁷. Ces systèmes d'enregistrement se présentaient sous la forme de simples listes, et visaient principalement à lever des taxes et impôts. C'est ainsi qu'est apparue la notion de cadastre, dont l'étymologie provient du grec « *kata stikhon* », qui signifie littéralement « écrit à la suite »³⁵⁸. Ces systèmes, qui ne comprenaient pas à l'origine de cartographie de l'intégralité des terres, ont évolué progressivement pour intégrer des plans d'arpentage, afin de représenter géographiquement les biens enregistrés, et de les situer dans un ensemble géographique plus vaste³⁵⁹.

203. C'est à la suite de la Révolution française et sous la période du Premier Empire qu'est réalisée la première expérience aboutie de cadastre que nous pouvons qualifier de « contemporain »³⁶⁰. En effet, Napoléon décide à cette époque de lancer la réalisation d'un cadastre parcellaire sur l'ensemble du territoire français, dans le but d'améliorer la répartition de la charge fiscale³⁶¹. L'objectif est de remplacer les anciens impôts, qui étaient établis en fonction du statut et de la fortune d'une personne (avec une évaluation des seuls biens fonciers)³⁶², « par une contribution foncière calculée à partir des seules caractéristiques des immeubles (mesures, superficie, production agricole) ».³⁶³ Cette opération donne lieu à un arpentage général de toutes les parcelles du territoire national et à leur représentation sur un document cartographique, à savoir « le plan cadastral ». Elle prend plusieurs décennies à être réalisée, et donne les caractéristiques communément admises du cadastre moderne, à savoir

³⁵⁷ Pour principalement enregistrer les héritages, donations, ventes et échanges de terres. Voir Gérard CHOUQUER, *Le foncier, entre propriété et Expertise, op.cit.*, p.138.

³⁵⁸ Ce n'est qu'à partir de la fin du XVIII^{ème} siècle qu'apparaît la notion de plan cadastral, à travers l'expérience de cadastre cartographique menée en Savoie. Voir COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT, *Actes du forum foncier et développement des 9 et 10 novembre 2010*, Ministère des Affaires étrangères/Agence française de développement, novembre 2010, 93 p., p.69.

³⁵⁹ Voir Gérard CHOUQUER, « Arpentage, cadastre et fiscalité foncière, de l'Antiquité à l'époque moderne », in *Études rurales*, n°181, 2008, 31 p.

³⁶⁰ Le terme « contemporain » fait ici référence à la notion historique d'époque contemporaine, qui commence en France à la suite de la Révolution française. Voir Pierre CLERGEOT (Dir.), *1807. Un cadastre pour l'Empire. Cent millions de parcelles en France*, Ed. Publi-Topex, Paris, 2007, 120 p. Voir également Florence BOURILLON, Pierre CLERGEOT et Nadine VIVIER, *De l'estime au cadastre en Europe. Les systèmes cadastraux au XIX^{ème} et XX^{ème} siècle (Vol.3)*, op.cit.

³⁶¹ Gérard CHOUQUER, « Arpentage, cadastre et fiscalité foncière, de l'Antiquité à l'époque moderne », op.cit., p.22.

³⁶² Gérard CHOUQUER, *Le foncier, entre propriété et Expertise, op.cit.*, p.137.

³⁶³ Francis ROY, Le développement de systèmes cadastraux pour un aménagement durable du territoire, in *Cahiers de géographie du Québec*, n°141, décembre 2006, pp.361-369.

qu'il organise un inventaire exhaustif (il est réalisé sur l'ensemble du territoire), descriptif (il décrit les biens et précise leurs délimitations), évaluatif (il détermine la valeur fiscale), et permanent (il est mis à jour) de la propriété foncière³⁶⁴. C'est sur cette base que les différents systèmes cadastraux sont ensuite réalisés au cours des XIX et XX^{ème} siècles³⁶⁵.

204. Ainsi, d'une manière théorique, ce modèle cadastral classique issu de la période napoléonienne fait référence à un système qui réalise un inventaire complet des parcelles et des propriétaires d'un pays, et qui met en relation des plans issus de relevés topographiques et les différentes données inscrites dans des registres. Ces registres s'organisent la plupart du temps sous une double forme, avec un registre des propriétés et un registre des propriétaires³⁶⁶. L'ensemble des parcelles fait ensuite l'objet d'une identification précise, à travers l'attribution d'une référence d'identification cadastrale unique³⁶⁷. Ce modèle cadastral est donc un « outil central des gouvernements »³⁶⁸, qui peut bien sûr être utilisé avec une visée fiscale comme cela a été le cas en Europe au cours des derniers siècles, mais qui peut également remplir d'autres objectifs : urbanisme, développement durable, aménagement du territoire...³⁶⁹. Il convient cependant d'apporter deux observations importantes concernant ce modèle cadastral.

205. Tout d'abord, il existe parfois une confusion entre cadastre et création de la propriété, notamment dans les pays en développement, où de nombreuses expériences cadastrales ont été menées au cours des dernières décennies afin de résoudre les problèmes de propriété privée³⁷⁰. Or, il est important de souligner que le cadastre, dans sa conception classique, n'a jamais créé la propriété privée, mais qu'il n'en réalise que l'inventaire et la représentation cartographique³⁷¹. Ainsi, et même si le cadastre peut être considéré comme un faisceau

³⁶⁴ COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT, « Les outils de gestion de l'information foncière », *op.cit.*, p.1.

³⁶⁵ Concernant ce cadastre napoléonien, ses principales limites sont cependant qu'il a été réalisé sans triangulation rigoureuse et sans procédures contradictoires au niveau local, ce qui a entraîné certaines erreurs de représentation graphique et des contestations de limites de propriété.

³⁶⁶ Voir notamment à ce sujet : Pierre CLERGEOT (Dir.), *1807. Un cadastre pour l'Empire. Cent millions de parcelles en France*, *op.cit.*

³⁶⁷ Alain DURAND-LASSERVE, *Conditions de mise en place des systèmes d'information foncière dans les villes d'Afrique sud-saharienne francophone*, Programme de gestion urbaine, Banque Mondiale, 1993, 109 p.

³⁶⁸ Stig ENEMARK, *Land Administration and Cadastral Systems in support of Sustainable Land Governance*, *op.cit.*, p.5.

³⁶⁹ Voir à ce sujet Francis ROY, Le développement de systèmes cadastraux pour un aménagement durable du territoire, *op.cit.*, pp.361-369.

³⁷⁰ COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT, *Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud - Livre blanc des acteurs français de la coopération*, *op.cit.*, 59.

³⁷¹ *Ibid*, p.60.

d'indices de la propriété foncière³⁷², « plaquer un cadastre sur un système juridique déficient n'améliore pas » la gestion de la propriété foncière³⁷³.

206. Ensuite, dans de nombreux pays et dans des contextes fonciers complexes, il est régulièrement reproché au système cadastral de ne pas tenir compte « de la diversité des situations foncières et de la coexistence de tenures fondées sur des systèmes de droit et de légitimités différentes »³⁷⁴. Cet élément entraîne une absence de prise en compte, voire une marginalisation de certaines activités qui ne sont pas établies sur une propriété foncière pleine et entière³⁷⁵, comme par exemple les activités pastorales ou les droits temporaires ou saisonniers sur certains espaces³⁷⁶. Ainsi, dans de nombreuses situations, les difficultés de gestion de l'information foncière portent davantage sur la nature des droits que sur les limites des parcelles. Dès lors, « les démarches cadastrales classiques qui mettent l'accent sur le relevé des limites et l'identification des propriétaires » peuvent apparaître comme « inopérantes »³⁷⁷.

207. De ce constat, est apparue la nécessité de « repenser le cadastre »³⁷⁸, afin de s'orienter vers des approches innovantes et alternatives, davantage en adéquation avec les besoins et les contextes propres à chaque pays. Ces démarches se présentent sous la forme de systèmes d'information foncière fondés sur des technologies et des procédures souvent simplifiées, notamment en matière de cartographie, et structurées autour d'une forte implication des acteurs locaux. Les expériences menées en ce sens tentent de reconnaître l'hétérogénéité des droits existants et la pluralité des normes d'accès à la terre et à ses ressources³⁷⁹, avec un système d'information à plusieurs couches, intégrant une diversité de droits individuels et collectifs, d'usage et de propriété, différemment formalisés³⁸⁰.

³⁷² Voir à ce sujet Katell SALAÛN, *La hiérarchie des preuves dans la fixation de la limite de propriété : les difficultés pratiques et théoriques d'application*, Mémoire, École supérieure de géomètres et topographes, 2015, 80 p., p.38.

³⁷³ COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT, *Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud - Livre blanc des acteurs français de la coopération*, op.cit., p.59.

³⁷⁴ *Ibid.*

³⁷⁵ Au sens de l'article 544 du Code civil français, qui est repris par beaucoup de pays de système juridique romano-civiliste.

³⁷⁶ Gérard CHOUQUER, *Le foncier, entre propriété et Expertise*, op.cit., p.144.

³⁷⁷ COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT, *Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud - Livre blanc des acteurs français de la coopération*, op.cit., p.99.

³⁷⁸ COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT, *Actes du forum foncier et développement des 9 et 10 novembre 2010*, op.cit., p.46.

³⁷⁹ COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT, *La formalisation des droits sur la terre dans les pays du Sud : dépasser les controverses et alimenter les stratégies*, op.cit., p.12.

³⁸⁰ *Ibid.*, p.46.

2 - L'évolution vers des systèmes d'information foncière multiusages et adaptables

208. Les systèmes d'information foncière répondent à des besoins et des objectifs spécifiques³⁸¹ et sont donc créés sur mesure, sur un espace géographique plus ou moins large, avec une technicité diversement développée³⁸². Dans certains pays aux ressources financières propres limitées, et dans lesquels les institutions ont certaines difficultés à porter des dispositifs aussi complexes qu'un cadastre, « l'alternative aujourd'hui proposée est d'inventer des systèmes d'information foncière simplifiés »³⁸³. Ces démarches visent en grande partie à s'appuyer sur la mobilisation d'acteurs locaux, afin de mettre en place des systèmes d'information spatialisés plus proches du cadre de pensée des acteurs concernés, en suivant l'idée que les supports informatiques les plus utiles et les plus pertinents pour les acteurs sont ceux qu'ils ont conçus eux-mêmes³⁸⁴. Ces nouveaux systèmes se fondent sur des technologies localement accessibles et utilisables par les populations, avec schématiquement une double dimension : d'une part, l'utilisation de l'orthophotographie et l'imagerie satellitaire, qui permet d'avoir un plan d'ensemble macro des situations d'utilisation de l'espace ; et d'autre part la mobilisation au niveau local de smartphones ou tablettes électroniques facilement utilisables avec des applications dédiées pour relever des coordonnées géographiques précises et des informations spécifiques concernant chaque parcelle³⁸⁵. La transmission de l'ensemble des données d'information numérique utilise majoritairement le réseau internet, mais certaines solutions techniques existent également afin de pouvoir pallier les éventuels problèmes de connexions et de réseaux internet³⁸⁶.

³⁸¹ Ces approches adaptées aux besoins sont appelées « *fit-for-purpose* » en anglais. Ce concept est notamment évoqué par la Banque mondiale dans la page de présentation concernant le vingtième anniversaire de la conférence annuelle qu'elle organise sur les thématiques « foncier et pauvreté ».

³⁸² COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT, *La formalisation des droits sur la terre dans les pays du Sud : dépasser les controverses et alimenter les stratégies*, *op.cit.*, p.12 : « Les démarches alternatives (...) s'appuient sur des technologies renouvelées souvent simplifiées parfois très sophistiquées, dont peuvent se saisir les acteurs dans leur diversité ».

³⁸³ COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT, « Les outils de gestion de l'information foncière », *op.cit.*, p.2.

³⁸⁴ *Ibid*, p.1.

³⁸⁵ En enregistrant directement les coordonnées des angles des parcelles grâce aux systèmes de positionnement par satellite GNSS installés sur le téléphone. Voir FAO, *Créer un système d'enregistrement des droits fonciers*, Guide technique pour la gouvernance des régimes fonciers n°9, Ed. FAO, Rome, 2017, 73 p., p.27 et p.63.

³⁸⁶ *Ibid*, p.37. Il est ainsi possible d'avoir recours à des bureaux d'étude itinérants, et à des relevés de données sur papiers ou des relevés de données sans connexion dans un premier temps, qui peuvent ensuite être retranscrites et intégrées au système informatique.

209. Il existe plusieurs exemples assez aboutis de systèmes d'information foncière, notamment à des échelles locales³⁸⁷, mais l'un de ceux qui fait le plus référence à l'heure actuelle en tant que modèle est le *Social Tenure Domain Model* (STDM). Ce concept a été développé et expérimenté depuis une dizaine d'années par l'ONU Habitat, à travers un partenariat avec le *Global Land Tool Network* (GLTN), la Fédération internationale des géomètres (FIG) et le laboratoire ITC de l'Université de Twente³⁸⁸. Cet instrument vise à « gérer et enregistrer facilement en milieu rural comme en milieu urbain les différents droits fonciers existant localement ». ³⁸⁹ Il est parfois qualifié d'« outil d'administration foncière *pro-poor* »³⁹⁰, dans la mesure où il s'attache davantage à prendre en compte et à enregistrer les relations d'usage et d'occupation des individus sur des parcelles définies, et pas seulement les droits de propriété comme c'est le cas des systèmes cadastraux classiques. L'approche est donc très sociale et géographique, et permet d'avoir une vision précise de l'occupation et de l'usage des espaces. De plus, ce système STDM est largement fondé sur des imageries aériennes et satellites, sur une collecte de données sous forme de « *Free and Open Source Software* »³⁹¹, ainsi que sur la prise en compte d'empreintes digitales pour enregistrer les différents occupants et ayants droits sur un espace. De cette manière, c'est un outil qui mobilise fortement les nouvelles technologies.

210. Globalement, ces systèmes d'information foncière ont quatre principaux avantages par rapport aux systèmes cadastraux classiques. Premièrement, ils peuvent être réalisés à des coûts relativement réduits, que ce soit en termes d'investissement de base ou de frais de

³⁸⁷ Voir à ce sujet l'exemple du système d'information sur les attributions foncières au Sénégal, Patrick d'AGUINO, Sidy Mohamed SECK et Mathias KOFFI, *Le système d'information sur les attributions foncières : l'enregistrement à la portée des acteurs locaux*, fiche technique Comité technique foncier et développement, Ministère des Affaires étrangères/Agence française de développement, décembre 2014, 4 p.

³⁸⁸ COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT, « Les outils de gestion de l'information foncière », *op.cit.*, p.4. Le GLTN (*Global Land Tool Network* / Réseau mondial d'outils fonciers) est une alliance de partenaires mondiaux, régionaux et nationaux mis en place par l'ONU Habitat afin de travailler sur le développement et le partage de nouveaux outils fonciers en faveur de la sécurité foncière des populations pauvres. La FIG (Fédération internationale des géomètres) est une organisation internationale non gouvernementale, dont l'objet est de soutenir la collaboration internationale pour le progrès de la profession de géomètre dans tous ses domaines et applications. ITC est un laboratoire de recherche de la faculté des sciences de l'Université de Twente aux Pays-Bas, qui a travaillé au développement de ce STDM, en partenariat avec l'ONU-Habitat et le GLTN.

³⁸⁹ *Ibid*, p.4.

³⁹⁰ « Le STDM est un outil d'administration foncière *pro-poor* qui couvre l'administration foncière au sens large, c'est-à-dire avec l'ensemble des composantes administratives et spatiales » (notre traduction). Klaus DEININGER, Clarissa AUGUSTINUS, Stig ENEMARK, et Paul MUNRO-FAURE, *Innovations in Land Rights Recognition, Administration, and Governance*, *op.cit.*, p.130.

³⁹¹ *Ibid*, p.122.

fonctionnement, et peuvent donc être accessibles à des États ou des institutions aux ressources limitées³⁹². Deuxièmement, il existe une facilité de mise à jour à travers la mobilisation directe des acteurs locaux³⁹³. Troisièmement, les SIF permettent de mieux prendre en compte le « *continuum* des droits fonciers » et l'ensemble des pratiques et usages différents qui peuvent intervenir sur un même espace³⁹⁴. Et enfin, ces systèmes sur mesure permettent une meilleure prise en compte de l'occupation réelle et effective des sols, en référençant les situations d'occupation ou d'usage informelles des espaces, ce qui facilite la mise en place de schémas de développement et d'aménagement plus cohérents avec les réalités locales.

211. Il existe trois limites importantes concernant ces nouveaux types de systèmes d'information foncière. Tout d'abord, bien que conçus sur des formats relativement standardisés, ils répondent souvent à une vision assez « localiste » de la gouvernance foncière, parfois marquée par des usages spécifiques des terres³⁹⁵. Ils n'ont donc pas toujours de vocation généraliste et nationale. Deuxièmement, ils ne sont pas forcément conçus pour être des outils de long terme³⁹⁶. Enfin, du fait de leurs modes de fonctionnement et de collecte de données simplifiés, les données de ces SIF ne sont pas toujours compatibles avec des systèmes techniques et administratifs nationaux, souvent plus complets et plus complexes³⁹⁷.

³⁹² Patrick d'AGUINO, Sidy Mohamed SECK et Mathias KOFFI, *Le système d'information sur les attributions foncières : l'enregistrement à la portée des acteurs locaux, op.cit.*, p.1.

³⁹³ *Ibid.* Cette mise à jour constitue au contraire une grande difficulté des systèmes cadastraux classiques, en raison notamment d'une certaine « lourdeur » des procédures. Voir également COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT, *Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud - Livre blanc des acteurs français de la coopération, op.cit.*, pp.59-60.

³⁹⁴ Cette expression est régulièrement utilisée par des experts et des institutions sur les questions foncières afin d'illustrer l'idée que, dans les pays en développement, les droits fonciers constituent un ensemble, et qu'il n'y a pas de rupture entre les différents types de tenure foncière. Voir par exemple le rapport ONU HABITAT, *Terre et conflit – Guide pratique pour la prévention et la gestion des conflits liés à la terre et aux ressources naturelles, op.cit.* Voir également COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT, *Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud - Livre blanc des acteurs français de la coopération, op.cit.*, p.110.

³⁹⁵ Voir notamment COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT, « Les outils de gestion de l'information foncière », *op.cit.*, p.3. Ces SIF sont souvent développées dans le cadre de projets de développement financés par l'aide internationale, qui interviennent soit sur des thématiques spécifiques de développement, et avec donc certaines visions sectorielles spécifiques (par exemple, l'agriculture, la préservation des ressources naturelles, les infrastructures, l'habitat ...), soit sur un espace géographique limité.

³⁹⁶ *Ibid.*, p.3.

³⁹⁷ Sur l'importance de la cohérence et de l'intégration de l'ensemble des données foncières à un système de *Spatial Data Infrastructure* (SDI), voir le Chapitre 9 de l'ouvrage *Land Administration for Sustainable Development* : Ian WILLIAMSON (Dir.), *Land Administration for Sustainable Development*, ESRI PRESS, Redlands, California, 2010, 487 p., pp.224-261. Pour la mise en cohérence des données aux niveaux national, régional et local, voir Stig ENEMARK, *Land Administration and Cadastral Systems in support of Sustainable Land Governance, op.cit.*, p.4.

212. En définitive, alors que les systèmes cadastraux sont avant tout des outils administratifs, qui reposent sur des normes techniques et réglementaires bien établies, et qui sont intégrés à des systèmes juridiques et institutionnels plus globaux, les SIF apparaissent davantage comme des outils techniques d'aide à la décision, qui ne reposent pas forcément sur une reconnaissance réglementaire et administrative bien établie. L'un des enjeux concernant ces systèmes d'information foncière est alors de savoir si, lorsqu'ils sont développés, ils ont vocation à terme à intégrer un système réglementaire plus global sur le foncier, et donc à se rapprocher d'un système cadastral classique. Sur ce point, la situation et les expériences apparaissent différentes suivant les pays, notamment dans les trois pays étudiés, qui présentent chacun des cas bien distincts et différemment aboutis dans ce domaine.

B – Les expériences dans les pays d'étude en matière de systèmes d'information foncière

213. Des systèmes cadastraux existent d'un point de vue administratif et institutionnel dans les trois pays d'étude, mais ont connu des évolutions différentes. Ainsi, les systèmes cadastraux au Niger et en Haïti existent de longue date, mais rencontrent d'importantes difficultés de mise en œuvre à l'échelle nationale. Ceci explique le développement récent d'approches alternatives dans ces deux pays. Le cas sud-africain est relativement différent. En effet, le cadastre dans ce pays est globalement opérationnel, mais présente en revanche certaines limites conceptuelles, notamment dans le contexte post-apartheid.

1 - Au Niger, des outils techniques différents pour gérer l'information foncière en zones urbaines et en zones rurales

214. A l'image de la conception nigérienne dualiste de la propriété, il existe deux systèmes techniques de gestion de l'information foncière au Niger, mais qui ne sont pas réellement efficaces à grande échelle à l'heure actuelle. Le premier système est fondé sur les principes assez classiques du cadastre. Il se présente sous la forme d'un plan cadastral général qui répertorie les parcelles immatriculées et qui est mis en lien avec des registres transcrivant des informations relatives aux différents propriétaires et différentes propriétés. Ce système cadastral est rattaché à la direction de la fiscalité foncière et cadastrale (DFFC) au sein de la direction générale des impôts du ministère des Finances. Ses règles de fonctionnement

administratif et institutionnel sont fixées par un arrêté du ministère des Finances de 2018³⁹⁸. Ce système, bien qu'existant administrativement depuis de longues années, est en réalité très peu fonctionnel, et s'applique quasi-exclusivement à des petits espaces de zones urbaines et à des opérations de lotissements. Le second système d'enregistrement et de traitement de l'information foncière s'inscrit dans les principes d'orientation du Code rural, issus de l'ordonnance adoptée en 1993. Il se fonde sur le fonctionnement de commissions foncières locales³⁹⁹, qui ont pour mission « d'assurer la gestion rationnelle et la sécurité des droits des opérateurs ruraux »⁴⁰⁰. A ce titre, ces commissions foncières sont chargées de la tenue des dossiers ruraux⁴⁰¹, qui sont composés de deux documents distincts : « un document graphique de l'ensemble de l'espace rural sur lequel figure, après reconnaissance de la commission foncière, l'assiette des droits fonciers » et « un fichier constitué de fiches individuelles ouvertes chacune au nom des titulaires des droits »⁴⁰². Ces dossiers ruraux sont conservés par le secrétaire permanent de la commission foncière locale⁴⁰³ et contiennent l'ensemble des informations foncières en milieu rural, en se basant sur l'usage des ressources naturelles⁴⁰⁴.

³⁹⁸ Voir les articles 88 à 112 de l'arrêté n°0346/MF/DGI/DRH/LF du 6 août 2018 du ministère des Finances portant organisation des services centraux et déconcentrés de la DGI et fixant les attributions des responsables.

³⁹⁹ Voir notamment l'article 42 du décret n°97-006/PRN/MAG/E du 10 janvier 1997 du ministère de l'Agriculture et de l'Élevage, portant réglementation de la mise en valeur des ressources naturelles rurales. Ces commissions foncières sont couramment appelées « Cofos » dans le jargon administratif et rural nigérien. Il existe trois types de commissions foncières : il s'agit des commissions foncières départementales, des commissions foncières communales, et des commissions foncières de base au niveau des villages et des tribus. Ces commissions foncières gèrent, sur la base d'un principe de subsidiarité, les différentes questions en lien avec le foncier rural au Niger. Elles sont coordonnées par des secrétariats permanents régionaux et le Secrétariat permanent du Code rural au niveau national. Pour un document de synthèse, voir COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT, *Bilan de la mise en œuvre du Code rural du Niger*, op.cit.

⁴⁰⁰ Voir notamment l'article 117 de l'ordonnance n°93-015 du 2 mars 1993 fixant les principes d'orientation du Code rural. Le décret n°97-367/PRN/MAG/EL du 2 octobre 1997 du ministère de l'Agriculture et de l'Élevage a par la suite précisé les modalités et procédures d'inscription des droits fonciers au dossier rural.

⁴⁰¹ Article 3 du décret n°97-367/PRN/MAG/EL du 2 octobre 1997 déterminant les modalités d'inscription des droits fonciers au dossier rural.

⁴⁰² Article 130 de l'ordonnance n°93-015 du 2 mars 1993 fixant les principes d'orientation du Code rural.

⁴⁰³ Article 131 de l'ordonnance n°93-015 du 2 mars 1993 fixant les principes d'orientation du Code rural.

⁴⁰⁴ En complément à ces dossiers ruraux, l'article 127 de l'ordonnance de 1993 fixant les principes d'orientation du Code rural prévoit l'élaboration de schémas d'aménagement foncier « dont l'objet est de préciser les espaces affectés aux diverses activités rurales ainsi que les droits qui s'y exercent ». L'article 129 de cette ordonnance précise que « chaque schéma foncier est adopté par décret pris en Conseil des ministres » et que « les autorisations administratives d'utilisation de l'espace et d'accès aux richesses agricoles, sylvicoles et pastorales doivent être conformes aux prescriptions du schéma d'aménagement foncier ». Ce schéma d'aménagement foncier n'est donc pas directement un système de collecte de l'information foncière individuelle, mais plutôt un document d'orientation et de planification, nécessitant l'inventaire des différences ressources naturelles partagées et stratégiques. A ce sujet, voir le document de capitalisation : AGENCE SUISSE DE DÉVELOPPEMENT ET DE COOPÉRATION, *Système d'aménagement foncier porté par les acteurs : cas du Schéma d'aménagement foncier de la Région de Dosso au Niger*, Juillet 2018, 10 p.

215. Le cadre réglementaire et institutionnel de la collecte et du traitement de l'information foncière est ainsi bien défini au Niger. En revanche, la mise en œuvre de ces différents principes, que ce soit l'élaboration d'un cadastre pour les zones urbaines, ou l'enregistrement des droits fonciers au dossier rural dans les zones rurales, n'a pas été réalisée de manière effective depuis l'adoption de ces différentes mesures. Le cadastre nigérien reste encore aujourd'hui très peu développé et les dossiers ruraux n'ont été mis en œuvre que dans de rares expériences pilotes⁴⁰⁵. Par ailleurs, jusqu'à récemment, l'ensemble de ces dispositifs de gestion de l'information foncière au Niger étaient presque intégralement gérés de manière manuelle et sur des supports papiers⁴⁰⁶. Cependant, les choses ont rapidement évolué au cours des dernières années, afin de moderniser et de rendre ces deux systèmes plus effectifs et opérationnels.

216. Un important projet intitulé « cadastre numérique » a été mis en œuvre par le ministère des Finances nigérien, et s'est achevé au 31 octobre 2020⁴⁰⁷. Cette opération a permis d'élaborer et de poser les bases techniques d'un nouveau système cadastral numérique, fondé sur les normes internationales GNSS⁴⁰⁸. Il a permis de numériser l'ensemble des registres et plans cadastraux, et de créer un outil informatique établissant le lien entre l'ensemble de ces données⁴⁰⁹. Cette opération est une première avancée vers la mise en place complète d'un cadastre numérique, et nécessitera à l'avenir de nouvelles étapes, notamment d'un point de vue réglementaire.

217. En parallèle, un système d'information foncière est également en cours d'élaboration au niveau des institutions du Code rural. Il s'organise autour d'une application permettant aux commissions foncières départementales de collecter des données au niveau local, à travers des tablettes informatiques, et de les centraliser ensuite dans un serveur unique au niveau du

⁴⁰⁵ Voir notamment COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT, *Bilan de la mise en œuvre du Code rural du Niger*, *op.cit.*, p.4.

⁴⁰⁶ Entretien avec Maman Sani AMADOU, Expert foncier du projet de sécurisation des systèmes fonciers pastoraux au Niger (financement Union européenne), octobre 2020 ; et entretien avec Sani LOUTOU, Géomètre expert au Niger et expert foncier du projet « Cadastre numérique » (financement Banque mondiale), octobre 2020.

⁴⁰⁷ Ce projet a été mené par le ministère des Finances nigérien, avec l'appui financier de la Banque mondiale, à travers son projet d'appui à la compétitivité et à la croissance (PRACC). Entretien avec Sani LOUTOU, Géomètre expert au Niger et expert foncier du projet « Cadastre numérique » (financement Banque mondiale), octobre 2020.

⁴⁰⁸ *Ibid.*

⁴⁰⁹ *Ibid.*

Secrétariat permanent national situé à Niamey⁴¹⁰. L'architecture globale de ce système est en cours de finalisation, et ce système devrait être opérationnel au cours de l'année 2023⁴¹¹.

218. Les outils techniques semblent ainsi bien définis au Niger, et ces deux expériences, menées au niveau du ministère des Finances et des institutions du Code rural, représentent des avancées significatives pour une modernisation et une systématisation du traitement de l'information foncière. Cependant, l'architecture globale du processus reste encore bicéphale à l'heure actuelle, sans que des mises en cohérence concrètes et une coordination officielle ne soient pour l'instant prévues entre les deux systèmes. A terme, l'enjeu sera de pouvoir les unifier et de mener la réforme administrative d'ensemble que cela sous-entend.

2 - En Haïti, la réalisation d'un plan foncier de base, étape préalable à un cadastre

219. En Haïti, « le projet d'établissement d'un cadastre des terres du pays date de 1805 »⁴¹². Mais ce n'est qu'en 1984 qu'a été créée une structure *ad hoc* pour sa réalisation, à travers l'Office national du cadastre (ONACA)⁴¹³. Comme cela a été évoqué dans le premier chapitre de nos travaux, ce système cadastral a été construit sur le modèle allemand et sur celui de l'immatriculation foncière, alors que le reste de l'ensemble du système foncier haïtien est fondé sur un modèle civiliste⁴¹⁴. Ce système cadastral apparaît ainsi particulièrement incohérent et inadéquat. Après plus de trente ans d'existence, cette institution n'est implantée que dans deux

⁴¹⁰ Entretien avec Maman Sani AMADOU, Expert foncier du projet de sécurisation des systèmes fonciers pastoraux au Niger (financement Union européenne), octobre 2020.

⁴¹¹ *Ibid*. Plusieurs formations relatives à l'utilisation de ce système d'information foncière ont été organisées à l'attention des structures régionales et départementales du Code Rural. L'intégration des données a commencé au cours de l'année 2022 avec les données de la région de Tillabéri. Certaines réflexions sont toujours en cours pour ajouter d'autres fonctionnalités à ce SIF.

⁴¹² Véronique DORNER, *La fabrique des politiques publiques, les décideurs haïtiens entre environnement international et conceptions locales de l'appropriation foncière*, Comité technique foncier et développement, Ministère des Affaires étrangères/Agence française de développement, juin 2010. 116 p., p.30.

⁴¹³ *Ibid*, p.30.

⁴¹⁴ COMITE INTERMINISTERIEL D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, *Les Cahiers du foncier n°1 – Définir une politique agro-foncière pour Haïti*, op.cit., p.10 : « L'ONACA essaie depuis sa création de mettre en place un cadastre à buts multiples qui veut réunir en même temps des informations topographiques, juridiques et fiscales et qui veut émettre des certificats d'immatriculation qui sont des actes constitutifs de droits réels immobiliers. C'est un hybride s'inspirant à la fois du modèle allemand (...) et du système d'immatriculation en vogue en Afrique suivant le modèle Torrens. Il présente l'inconvénient d'être inutilement lourd, d'empiéter sur le rôle des notaires et de rendre inutile le travail des arpenteurs-géomètres. C'est pour cela qu'il a été impossible d'établir des passerelles avec la conservation foncière, les notaires et arpenteurs, malgré la bonne volonté des uns et des autres. Ce type de cadastre ne peut s'intégrer à un système de sécurité foncière dont tous les autres éléments s'inspirent du modèle français axé sur les notaires et la conservation foncière ».

départements⁴¹⁵, et n'a réussi à réaliser sa mission que sur moins de 5% du territoire⁴¹⁶. Par ailleurs, il existe de nombreux problèmes de mise à jour des données collectées⁴¹⁷. Comme le souligne un rapport du CIAT publié en 2014 et qui reprend en partie les conclusions d'une étude approfondie réalisée par la FAO en 1997, « alors que le dessin parcellaire est souvent réalisé rapidement (...) toutes les tentatives de cadastre sont venues échouer sur cette rive dangereuse : l'identification des droits »⁴¹⁸. Devant ces difficultés et à la suite de ces constats, mis particulièrement en exergue lors du tremblement de terre de 2010, un consensus technique s'est dégagé sur la nécessité de réaliser un cadastre, mais également sur les besoins de réformer « sa nature, son étendue » afin de réaliser un « cadastre à objectif unique, l'identification des parcelles »⁴¹⁹.

220. Le choix a alors été fait de s'orienter vers la réalisation d'un plan foncier de base, et non directement vers un cadastre au sens classique du terme. Ce plan foncier de base peut être considéré comme une étape intermédiaire de « pré-cadastre », dont l'objectif général est de tester « une nouvelle approche de fabrication d'un cadastre simplifié grâce aux techniques modernes »⁴²⁰. Ce plan foncier de base constitue un « document administratif dont l'objectif premier est la sécurisation des droits fonciers. Il permet d'une part d'identifier et de localiser de façon précise les parcelles de propriété (...) et d'autre part d'identifier de façon aussi précise que possible les droits sur les parcelles localisées et les identités des ayants droits »⁴²¹. La méthodologie a été précisée à la suite de plusieurs opérations pilotes menées dans les quartiers urbains de Baillergeau, Bas peu de Chose et Pernier⁴²², ainsi que dans les communes rurales de

⁴¹⁵ « Seules les communes de Delmas et de Saint-Marc ont été cadastrées » : Véronique DORNER, *La fabrique des politiques publiques, les décideurs haïtiens entre environnement international et conceptions locales de l'appropriation foncière*, op.cit., p.30.

⁴¹⁶ Moins de 5% du territoire national a été cadastré, et très peu de mises à jour ont été réalisées. Voir COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT, *La politique foncière haïtienne : état d'avancement, enjeux et défis du programme de sécurisation foncière et cadastre*, Note de synthèse n°24, Ministère des Affaires étrangères/Agence française de développement, mai 2017, 10 p. Voir également BANQUE MONDIALE, *Haïti, Systematic Country Diagnostic*, 2015, 100 p.

⁴¹⁷ *Ibid.*

⁴¹⁸ Cette étude a été réalisée en 1997 à travers un partenariat entre la FAO, la coopération technique française et la Banque interaméricaine de développement. Elle a fait l'objet d'une synthèse publiée par le CIAT : COMITE INTERMINISTERIEL D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, *Les Cahiers du foncier n°1 – Définir une politique agro-foncière pour Haïti*, op.cit.

⁴¹⁹ *Ibid.*, p.11.

⁴²⁰ COMITE INTERMINISTERIEL D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, *Les Cahiers du foncier n°2 – Le Plan Foncier de Base à Bas Peu-de-Chose, Les leçons apprises*, op.cit., p.11

⁴²¹ *Ibid.*

⁴²² Ces quartiers sont situés dans l'agglomération de Port-au-Prince. Les expériences de réalisation des plans fonciers de base des quartiers de Bas-peu-de-Chose et de Baillergeau ont été présentés et capitalisés dans les cahiers du foncier n°2 et n°3, publiés par le CIAT en 2017 et 2018 ; COMITE INTERMINISTERIEL D'AMENAGEMENT

Camp Perrin et Sainte-Suzanne. Elle s'organise en sept étapes⁴²³, qui ont été établies et validées lors d'un atelier international réalisé à Port-au-Prince, et qui ont été consignées dans un manuel de procédure⁴²⁴. En outre, la reconnaissance juridique de ce plan foncier de base est envisagée dans le projet de loi réformant le cadastre⁴²⁵. L'article 5 de ce projet de loi prévoit notamment une définition générale du plan foncier de base, à savoir qu'il s'agit d'« un ensemble de documents, graphiques et littéraires, permettant d'identifier et de décrire les biens immobiliers bâtis et non bâtis, d'identifier les ayants droits et la nature de leurs droits sur ces immeubles ». Il est également mentionné que le PFB est « composé de parcelles de propriété ». L'article 4 de ce texte apporte enfin une précision sur les liens entre ce PFB et le concept plus global de cadastre. Il prévoit ainsi que « le cadastre est constitué, d'une part, d'un plan foncier de base, (...) et d'autre part, des évaluations des biens immobilisés qui servent de base à l'établissement de la fiscalité foncière »⁴²⁶. Le PFB n'a donc pas vocation à remplacer le cadastre, mais constitue plutôt une étape dans son élaboration.

221. A la suite des expériences pilotes réalisées depuis 2011, certaines limites ont été identifiées quant à la réalisation de ce plan foncier de base. Tout d'abord, sans existence légale, et sans déclaration de mise sous cadastre d'une commune, il n'y a pas obligation pour les propriétaires, ayant droits, arpenteurs, ou notaires d'apporter leur concours et de transmettre les différents

DU TERRITOIRE, *Les Cahiers du foncier n°2 – Le Plan Foncier de Base à Bas Peu-de-Chose, Les leçons apprises, op.cit.*, COMITE INTERMINISTERIEL D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, *Les Cahiers du foncier n°3 – Le Plan Foncier de Base à Baillergeau, Les leçons apprises, op.cit.*

⁴²³ COMITE INTERMINISTERIEL D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, *Les Cahiers du foncier n°2 – Le Plan Foncier de Base à Bas Peu-de-Chose, Les leçons apprises, op.cit.*

Les sept étapes de la méthodologie du PFB sont les suivantes :

- La photogrammétrie et la restitution ;
- Le complètement ;
- Les enquêtes de terrain ;
- Les analyses sociojuridiques et généalogies foncière ;
- L'harmonisation ;
- La validation communautaire ;
- L'archivage.

Pour un descriptif détaillé de cette méthodologie, voir *infra* pp.321-323.

⁴²⁴ Ce manuel de procédure a notamment été réalisé afin de permettre à terme une externalisation de l'ensemble de ces travaux de réalisation du plan foncier de base. Voir LAND ALLIANCE, *Étude d'impacts sociaux, Programme de sécurisation foncière en milieu rural, op.cit.*

⁴²⁵ L'intitulé exact de ce texte est « projet de loi fixant les nouvelles règles relatives à l'exécution des travaux de cadastre et établissant une nouvelle administration du cadastre ».

⁴²⁶ L'existence du plan foncier de base est également évoquée dans le projet de loi réglementant la profession d'arpenteur-géomètre (chapitre 1, 2 et 3 du titre 3), le projet de loi réglementant la profession de notaire (article 49), et le projet de loi sur la publicité foncière (articles 18, 30, 46, 59 et 61). Voir Annexes 1b, 1c, et 1d.

actes et documents de propriété⁴²⁷. De plus, la procédure de réalisation de ce plan foncier de base présente toujours un coût élevé et une durée relativement longue de réalisation⁴²⁸.

222. En définitive, il ressort que l'approche pré-cadastrale, à travers le PFB, est bien définie techniquement en Haïti, mais qu'elle ne repose pas à l'heure actuelle sur un dispositif juridique et administratif officiel. Le pays est donc dans une période de transition, qui a commencé en 2010 et qui continue encore à ce jour. Les prochains enjeux seront de pouvoir finaliser l'adoption des textes clés de cette réforme cadastrale, mais également de structurer les réformes institutionnelles nécessaires, notamment au niveau de l'ONACA, afin de pouvoir rendre ce nouveau système effectif⁴²⁹.

3 – En Afrique du Sud, un système cadastral fonctionnel, présentant certaines limites dans un contexte post-apartheid

223. En Afrique du Sud, le système cadastral est ancien et le fruit d'une longue tradition d'arpentage de la propriété privée. Dès 1813, la réalisation et l'enregistrement des opérations d'arpentage deviennent obligatoires dans la colonie du Cap, et le premier bureau de *surveyor-general* est créé dans la colonie en 1828 pour enregistrer toutes les cessions et octrois de terre⁴³⁰. Depuis 1857, les représentations graphiques des parcelles sont réalisées avec l'utilisation de théodolites, ce qui permet à l'ensemble du système de bénéficier d'une grande précision géographique⁴³¹. Le système d'information foncière est traditionnellement fondé sur

⁴²⁷ COMITE INTERMINISTERIEL D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, *Les Cahiers du foncier n°2 – Le Plan Foncier de Base à Bas Peu-de-Chose, Les leçons apprises, op.cit.*, COMITE INTERMINISTERIEL D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, *Les Cahiers du foncier n°3 – Le Plan Foncier de Base à Baillergeau, Les leçons apprises, op.cit.*

⁴²⁸ Michel LAFORGE et Frisner PIERRE, *Rapport final d'évaluation à mi-parcours du Programme de sécurisation foncière en milieu rural*, Comité interministériel d'aménagement du territoire/Banque interaméricaine de développement, avril 2016, 35 p. (document interne non accessible au public).

⁴²⁹ *Ibid.*

⁴³⁰ Voir la rubrique « *Brief History* » de la section *documentation* du site internet du *Chief Surveyor-General of South Africa* : « L'occupation britannique de la colonie du Cap en 1806 avait également entraîné un durcissement des procédures d'enregistrement foncier et, à partir de 1813, aucune vente de terre n'a plus été reconnue si elle n'avait pas été au préalable correctement arpentée et enregistrée. (...) Le nouveau bureau du *Surveyor-General* a été créé en 1828 afin, entre autres, d'enregistrer toutes les cessions de terres. » (notre traduction).

⁴³¹ DEPARTMENT OF LAND AFFAIRS / MELBOURNE UNIVERSITY, *Cadastral Template Program, South Africa country report*, 2010, p.3. Le *Cadastral Template Program* a été développé à partir de 2003 par le *Centre for spatial data infrastructures and land administration* de l'Université de Melbourne, en Australie, avec l'appui de la Fédération internationale des géomètres (FIG). Ce programme vise principalement à collecter et comparer les données cadastrales et d'arpentage d'une cinquantaine de pays. Ce programme a produit un rapport sur la situation de l'arpentage en Afrique du Sud, en partenariat avec le *Department of Land Affairs*.

la parcelle⁴³² et utilise une matérialisation des limites de propriété à travers des bornes de démarcation⁴³³. Les procédures du cadastre et de l'arpentage sont profondément liées et claires, dans la mesure où elles sont regroupées depuis 1927 dans un seul texte, le *Land Survey Act* de 1927, auquel a succédé le *Land Survey Act* de 1997 qui reprend les principes généraux de la loi de 1927 et en actualise certains éléments. Ce texte pose le principe de la séparation des fonctions d'enregistrement des actes et d'arpentage⁴³⁴, et fixe les deux composantes fondamentales du système cadastral sud-africain : d'une part, la réalisation de levés cadastraux réalisés par des arpenteurs professionnels du secteur privé⁴³⁵ et d'autre part le contrôle et la validation de ces documents par les services des *surveyors-general* au niveau de l'administration⁴³⁶. Il existe ainsi huit services de *surveyors-general* dans l'ensemble du pays, qui relèvent du *Department of Rural Development and Land Reform* (DRDLR)⁴³⁷. Ce double degré de procédure cadastrale, marqué par cette dissociation entre services techniques et administratifs, permet d'avoir un « produit final précis, correct et garantissant l'intégrité du système cadastral »⁴³⁸. Par ailleurs, l'ensemble de ces données bénéficie d'une grande précision de référencement technique, dans la mesure où toute opération cadastrale doit être connectée au *national control survey system* (NCSS), qui est structuré depuis 1999 sur les normes du système géodésique mondial⁴³⁹.

⁴³² *Ibid*, p.10.

⁴³³ Olivier Allan ROWE, *A survey to assess perceptions on the value of examining survey records within the Surveyor-General(s) Office(s), Examination Copy for the degree of Master of Land Information Management, School of Environmental Sciences, University of Kwazulu-Natal*, décembre 2011, 67 p., p.15.

⁴³⁴ *Ibid*, p.42 : « le système cadastral et le système de l'enregistrement des actes fonciers ne sont pas intégrés et fonctionnent comme deux sections distinctes de l'administration foncière » (notre traduction).

⁴³⁵ DEPARTMENT OF LAND AFFAIRS / MELBOURNE UNIVERSITY, *Cadastral Template Program, South Africa country report, op.cit.*, p.4.

⁴³⁶ *Ibid*, p.6 : les principales fonctions des *surveyors-general* sont les suivantes :

- Examiner et approuver les schémas et plans généraux avant l'enregistrement ;
- Conserver et tenir à jour les documents relatifs aux levés cadastraux ;
- Préparer et tenir à jour les cartes et plans cadastraux (sous formats papier et numérique) ;
- Fournir des copies des documents conservés aux administrés et aux professionnels du foncier.

⁴³⁷ Olivier Allan ROWE, *A survey to assess perceptions on the value of examining survey records within the Surveyor-General(s) Office(s), op.cit.*, p.42.

⁴³⁸ *Ibid*, p.iv (introduction).

⁴³⁹ Ce système géodésique mondial est appelé *World Geodetic System 1984* ou WGS 1984. Il est utilisé par le système de positionnement par satellite GPS. Le *national control survey system* institué en Afrique du Sud est fondé sur ce système, et est constitué d'un réseau de stations trigonométriques positionnées à travers le pays, qui permettent d'avoir une grande précision. Voir notamment Klaus DEININGER, Clarissa AUGUSTINUS, Stig ENEMARK, et Paul MUNRO-FAURE, *Innovations in Land Rights Recognition, Administration, and Governance, op.cit.*, p.89 et Frank F. K. BYAMUGISHA, *Securing Africa's Land for Shared Prosperity: A Program to Scale Up Reforms and Investments, Africa Development Forum series*, 2013, Ed. Banque mondiale, Washington D.C., 206 p., p.127. Pour le raccordement du *national control survey system* sud-africain au réseau WGS84, voir DEPARTMENT OF LAND AFFAIRS / MELBOURNE UNIVERSITY, *Cadastral Template Program, South Africa country report, op.cit.*, p.4.

224. Les données cadastrales actuelles sud-africaines couvrent la grande majorité du territoire national : 20 millions de parcelles sont enregistrées au total dans les bases cadastrales, ce qui représente environ 70% des parcelles en zones urbaines et 80% des parcelles en zones rurales⁴⁴⁰. Plus de 90% des actes fonciers enregistrés au niveau des *deeds registries* sont identifiables dans les cartes et registres cadastraux et plus de 90% de ces données sont correctement actualisées⁴⁴¹. Ainsi, le système cadastral sud-africain est administrativement défini, techniquement opérationnel et efficient sur la grande majorité du territoire national. Il présente cependant certaines limites, notamment dans le cadre du contexte social sud-africain post-apartheid.

225. Tout d'abord, d'un point de vue procédural, certains éléments allongent et alourdissent la procédure administrative actuelle. Pour chaque subdivision de terre, aussi bien en zone rurale qu'en zone urbaine, il est nécessaire d'obtenir une autorisation administrative de subdivision, qui doit suivre une procédure particulièrement lourde et inadaptée⁴⁴². En outre, les procédures pour obtenir cette autorisation sont différentes selon les provinces et les municipalités, ce qui entraîne une complexité supplémentaire. Ce problème a été en partie revu par l'adoption du *Spatial Planning and Land Management Use Act* en 2013, sans pour autant que l'ensemble du processus soit simplifié et unifié de manière évidente, et qu'une clarification soit apportée quant au rôle des différentes institutions dans cette procédure d'autorisation de subdivision.

226. Il existe également une difficulté de fond, plus systémique, concernant cette approche cadastrale sud-africaine. En effet, comme le souligne certains auteurs « c'est l'un des systèmes les plus précis du monde, mais il n'a pas réussi à avoir un impact sur les droits de propriété des plus pauvres »⁴⁴³. Dans le même sens, un diagnostic du contexte sud-africain réalisé dans le

⁴⁴⁰ Données 2010. DEPARTMENT OF LAND AFFAIRS / MELBOURNE UNIVERSITY, *Cadastral Template Program, South Africa country report, op.cit.*, p.13.

⁴⁴¹ Ces résultats sont issus de l'étude sur la situation foncière en Afrique du Sud, menée dans le cadre du programme de la Banque mondiale « Cadre d'analyse de gouvernance foncière » (CAGF). Voir *URBAN LAND MARK, Land governance in South Africa, Implementing the Land Governance Assessment Framework*, 2013, 60 p., p.42 : en synthèse, cette étude classait la situation cadastrale de l'Afrique du Sud avec l'indicateur « A » (sur une échelle de A à D), ce qui représente la note maximale.

⁴⁴² DEPARTMENT OF LAND AFFAIRS / MELBOURNE UNIVERSITY, *Cadastral Template Program, South Africa country report, op.cit.*, p.10 : « Un arpenteur géomètre doit obtenir le consentement de dizaines de services avant que le terrain puisse être subdivisé » (notre traduction).

⁴⁴³ Voir Tessa COUSIN et Donna HORNBY, « *The realities of tenure diversity in South Africa* », Contribution au Colloque international *Les frontières de la question foncière*, Montpellier, 2006 : les auteurs précisent que « le cadastre ne dispose pas de mécanisme pour reconnaître le régime foncier des individus et des groupes non enregistrés (...) Ces Sud-Africains sont invisibles au cadastre » (notre traduction).

cadre du programme *Land Governance Assessment Framework* de la Banque mondiale souligne que « le système cadastral dans les zones formelles est impressionnant, rigide et cher, et doit être adapté pour aider à accroître la sécurité foncière des ménages pauvres »⁴⁴⁴. Cela est particulièrement vrai dans les *ex-homelands*, devenus aujourd'hui les *communal lands*, où les *permissions to occupy*⁴⁴⁵ (PTO), qui représentent pourtant le principal mode d'occupation et de sécurisation foncière, ne sont pas enregistrés et reconnus au cadastre. Ainsi, bien que le système cadastral permette l'enregistrement des propriétés, des servitudes et de certains types de contrats locatifs, ces modes de sécurisation dans ces *communal lands* sont à ce jour totalement ignorés par le système cadastral. C'est un sujet de fond qui fait l'objet de débats récurrents sur la scène politique nationale, mais pour lequel aucune solution juridique et administrative n'a été à ce jour clairement adoptée⁴⁴⁶. Un courant prône la transformation de ces PTO en droits de propriété pleins et entiers, et donc l'enregistrement de ces documents et de leurs limites dans les registres cadastraux. Au contraire, une autre position souhaite que ces PTO restent des modes d'occupation temporaire, afin que ces terres ne rentrent pas dans un système de marché foncier, qui pourrait être nuisible aux plus pauvres. Cette position souligne que cela pourrait entraîner à terme un phénomène de « dépossession foncière » et exclure les plus pauvres de l'accès à la terre⁴⁴⁷. Cette question de la gestion des terres communautaires et du statut des terres et des droits individuels dans les *communal lands* restent à ce jour l'un des points d'achoppement majeur de la réforme foncière sud-africaine, après plus de vingt-cinq ans de processus.

227. Les outils de l'information foncière semblent aujourd'hui relativement bien rodés techniquement⁴⁴⁸, et il existe de multiples solutions pour créer des systèmes de collecte et de traitement de l'information foncière, pouvant répondre aux différentes situations et

⁴⁴⁴ Le *Land Governance Assessment Framework* (LGAF) est un outil d'analyse créé par la Banque mondiale en 2012. Il est appelé « Cadre d'analyse de gouvernance foncière » (CAGF) en français. C'est un outil de diagnostic permettant d'évaluer le cadre juridique, les politiques et les pratiques en matière foncière. Ce diagnostic a été réalisé en Afrique du Sud en 2013 et a fait l'objet d'une publication : *URBAN LAND MARK, Land governance in South Africa, Implementing the Land Governance Assessment Framework, op.cit., p.10.*

⁴⁴⁵ *Ibid.* Ces *permissions to occupy* sont souvent désignées sous le terme PTO et consistent en des autorisations d'occupation temporaire.

⁴⁴⁶ *DEPARTMENT OF LAND AFFAIRS / MELBOURNE UNIVERSITY, Cadastral Template Program, South Africa country report, op.cit., p.11.*

⁴⁴⁷ *Ibid.* Ce rapport souligne également que selon cette position, ce système de gestion des terres fondé sur des *permissions to occupy* offre aux plus pauvres un accès gratuit et très bon marché à la terre. En outre, la structure sociale qui accompagne la propriété communautaire fonctionne également comme une garantie sociale importante pour les plus pauvres.

⁴⁴⁸ Etienne LE ROY (Dir.), *Retour au foncier, op.cit., p.40.*

problématiques rencontrées. Il convient cependant de garder à l'esprit que la technologie est évolutive et qu'elle ne peut remplacer des réformes administratives plus profondes. La difficulté ne semble donc pas provenir de l'aspect technique proprement dit, mais beaucoup plus du changement global que cela induit au niveau de l'administration, et de sa capacité à pouvoir suivre ce rythme soutenu d'évolution technologique. En cela, les réformes techniques établies sur les nouvelles technologies sont une réelle opportunité, mais leur transcription en termes de réformes administratives peut apparaître nettement plus complexe.

§2 – L'intégration progressive des technologies numériques et informatiques dans l'administration foncière

228. L'informatique est régulièrement présentée comme un « instrument idéalement adapté à la promotion du développement économique et social »⁴⁴⁹. Cela est notamment vrai en Afrique où ces technologies ont progressivement été développées depuis une quarantaine d'années⁴⁵⁰. Ces réformes touchent aussi bien le secteur public que le secteur privé, et s'inscrivent comme nous l'avons vu dans le développement du concept de e-gouvernance, cette notion de e-gouvernance s'intégrant elle-même dans les principes plus globaux de bonne gouvernance, tels que ceux-ci sont régulièrement rappelés par les organisations internationales⁴⁵¹.

229. Dans le secteur de l'administration publique et d'un point de vue institutionnel, cette e-gouvernance se décline souvent sous le terme de e-administration. Comme le rappelait

⁴⁴⁹ Cees J. HAMELINK, « Les technologies de l'information et le tiers monde », in *Tiers-Monde*, tome 28, n°111, 1987, pp.687-700.

⁴⁵⁰ *Ibid*, p.692. En 1985, l'IBI (*Intergovernmental Bureau for Informatics*) a organisé à Yamoussoukro une rencontre de personnalités et responsables africains, sur le thème « Informatique et souveraineté ». A l'issue de cet événement, une déclaration commune a été faite sur la contribution de l'informatique au développement de l'Afrique.

⁴⁵¹ Ian WILLIAMSON (Dir.), *Land Administration for Sustainable Development*, *op.cit.*, p.31 : La bonne gouvernance est une « notion qualitative ou un idéal qui peut être difficile à atteindre » (notre traduction). Comme le rappelle cet auteur, ce concept répond à certaines caractéristiques qui ont été identifiées lors de la campagne de l'ONU Habitat « *UN-Habitat Global Campaign on Urban Governance* », en 2002, à savoir : Durabilité (*Sustainability*), subsidiarité (*Subsidiarity*), égalité d'accès (*Equity of access*), efficacité (*Efficiency*), transparence et reddition des comptes (*Transparency and accountability*), engagement citoyen (*Civic engagement and citizenship*), et sécurité (*Security*).

Voir également : Klaus DEININGER et Gershon FEDER, *Land Registration, Governance, and Development : Evidence and Implications for Policy*, *op.cit.* Comme le rappelle les auteurs : « La bonne gouvernance est d'une importance primordiale pour garantir des droits fonciers clairs, ainsi que les institutions pour les administrer (...). Cela nécessite une délimitation claire des responsabilités institutionnelles au sein du système d'administration foncière, un audit régulier, une gestion et un accès transparent à l'information, des moyens efficaces, et des institutions responsables pour résoudre les conflits » (notre traduction).

l'OCDE dans une note de 2004 sur le sujet, l'ensemble des pays, développés ou non, sont confrontés aux mêmes défis en la matière et « l'administration électronique est davantage une question d'administration que d'électronique »⁴⁵². Elle n'est pas « tant une question d'informatisation que de modernisation et de réforme »⁴⁵³, et ses principaux enjeux « ne sont pas d'ordre technique »⁴⁵⁴. D'un point de vue général, ce développement d'une e-administration sous-entend des réformes administratives importantes, avec « des changements organisationnels et culturels profonds au sein de l'administration publique »⁴⁵⁵. Il en est de même en matière d'administration foncière, où ces réformes sont souvent multi-sectorielles et inter-institutionnelles. Dans un premier temps, il convient de revenir sur les grandes tendances de ce phénomène d'e-administration au sein de l'administration foncière (A), avant de voir dans quelle mesure les trois pays d'étude présentent des situations et des orientations différentes sur cette thématique (B).

A - Les grandes tendances des réformes numériques au sein de l'administration foncière

230. L'intégration du numérique au sein de l'administration foncière s'inscrit dans un processus plus global de modernisation de l'État et de ses services. D'un point de vue opérationnel, cela se traduit par l'intégration de cette composante dans des programmes souvent plus larges et plus globaux de modernisation de l'État⁴⁵⁶, tels que ceux-ci sont développés et encouragés par les organisations internationales, notamment la Banque mondiale et l'OCDE⁴⁵⁷. Ces programmes comprennent souvent deux volets distincts, avec une réforme des institutions, et une réforme des cadres juridiques et des procédures. Ces caractéristiques se retrouvent en matière d'intégration du numérique dans l'administration foncière avec un volet institutionnel

⁴⁵² OCDE, « Administration électronique : éléments clés à l'attention des décideurs », in *Les Synthèses de l'OCDE*, mars 2004, 8 p.

⁴⁵³ Edwin LAU, « Principaux enjeux de l'administration électronique dans les pays membres de l'OCDE », in *Revue française d'administration publique*, n°110 2004/2, pp.225 à 243.

⁴⁵⁴ *Ibid*, p.225. L'auteur précise : « les services administratifs électroniques continuent de s'inscrire dans le cadre de l'administration publique d'aujourd'hui et demeurent donc limités par ce que ces administrations sont capables et désireuses de faire ».

⁴⁵⁵ *Ibid*, p.229.

⁴⁵⁶ Frank F. K. BYAMUGISHA, *Securing Africa's Land for Shared Prosperity: A Program to Scale Up Reforms and Investments, Africa Development Forum series, op.cit.*, p.138 : « Le développement d'un système d'information foncière devrait faire partie d'un programme plus large non seulement de réforme du secteur foncier mais aussi de réforme des services publics » (notre traduction).

⁴⁵⁷ Voir à ce sujet le rapport présenté par l'OCDE en 2005 : OCDE, *Moderniser l'État : la route à suivre*, Ed. OCDE, Paris, 2005, 268 p., ainsi que les commentaires de Geert BOUCKAERT, « Moderniser l'État, quelle est la route à suivre ? », in *Revue internationale des sciences administratives*, 2006/3, vol.72, pp.349-354.

d'informatisation et de réorganisation des services de l'administration, et un autre volet de réforme des procédures via la numérique.

1 – L'informatisation de l'administration

231. Selon la Banque mondiale, l'informatisation des services de l'administration foncière génère des avantages considérables. Un rapport de 2011 rappelle que sur vingt-sept pays qui ont informatisé leurs services fonciers au cours des années 2000, les délais de transfert de propriété ont en moyenne été réduits de moitié⁴⁵⁸. Il y a eu également dans ces pays d'importantes augmentations des recettes fiscales, ainsi qu'une réduction de la corruption des services publics⁴⁵⁹.

232. Tout comme l'ensemble de l'administration d'une manière plus large, cette informatisation des services, pour être efficace, doit répondre à certains critères. Tout d'abord, le processus doit être progressif, avec une « conception détaillée de l'architecture globale et un phasage précis des différentes étapes de la réforme »⁴⁶⁰. Et d'autre part, ces réformes doivent s'inscrire sur le long terme et peuvent prendre des décennies⁴⁶¹. Cette informatisation doit également être adaptée aux capacités des administrations et aux besoins des administrés. Cela implique de « déterminer le niveau approprié de technologie et de services » dans un contexte et pays donné, et d'éviter « d'importer en bloc des systèmes et des solutions sans se préoccuper de savoir si les citoyens et les entreprises en retirent vraiment des avantages ».⁴⁶² Cela nécessite « une réflexion approfondie sur le dispositif d'administration foncière, ses procédures, ses coûts, son accessibilité, sa viabilité (...) avant tout investissement »⁴⁶³.

233. Par ailleurs, cette informatisation doit être accompagnée. En effet, en raison des modifications organisationnelles et culturelles profondes que cela entraîne au sein de

⁴⁵⁸ Frank F. K. BYAMUGISHA, *Securing Africa's Land for Shared Prosperity: A Program to Scale Up Reforms and Investments, Africa Development Forum series, op.cit.*, p.136.

⁴⁵⁹ *Ibid.*

⁴⁶⁰ *Ibid.*, p.138.

⁴⁶¹ ONU HABITAT, *Terre et conflit - Guide pratique pour la prévention et la gestion des conflits liés à la terre et aux ressources naturelles, op.cit.*, p.62.

⁴⁶² OCDE, *L'Administration électronique, un impératif, op.cit.*, p.20.

⁴⁶³ COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT, *Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud - Livre blanc des acteurs français de la coopération, op.cit.*, p.60.

l'administration⁴⁶⁴, il est nécessaire d'avoir un programme précis d'accompagnement au changement et à la transition pour les services et agents administratifs concernés par la réforme⁴⁶⁵. Comme le souligne l'OCDE, « c'est cette aptitude à recruter, former et conserver les dirigeants et les talents dans le secteur public, et non la technologie, qui déterminera le succès des initiatives en matière d'administration électronique »⁴⁶⁶. Ces réformes sont donc profondément liées à la structuration et à l'évolution de la fonction publique dans les pays concernés.

234. La transversalité de ces réformes de l'administration foncière demande également une importante coordination interinstitutionnelle et un pilotage solide⁴⁶⁷, de même qu'une volonté politique clairement affirmée. Cette volonté politique est identifiée par l'OCDE comme le premier principe directeur pour la mise en place d'une administration électronique réussie⁴⁶⁸.

235. Enfin, un élément en lien avec le numérique revêt une importance particulière en matière foncière : la numérisation des archives foncières. Les systèmes de conservation et d'enregistrement des titres fonciers contiennent l'ensemble des pièces historiques des titres fonciers, et doivent permettre lors du passage à une numérisation de retrouver les anciens documents historiques et d'ajouter les nouveaux documents relatifs à ce titre. Cela nécessite trois éléments : une phase de numérisation du « stock » physique des archives pour tout ce qui concerne le passé, la mise en place d'un système pour numériser le « flux » pour les nouvelles informations qui arrivent, et l'adoption d'une indexation et de procédures précises afin de pouvoir réaliser ces opérations d'une manière coordonnée avec l'ensemble des services impliqués⁴⁶⁹. Dans les pays en développement, ce processus de numérisation des archives

⁴⁶⁴ Edwin LAU, « Principaux enjeux de l'administration électronique dans les pays membres de l'OCDE », *op.cit.*, p.229.

⁴⁶⁵ Cela comprend notamment la mise en place de formation et politiques de reclassement. Oscar Huerta MELCHOR, « La gestion du changement dans l'administration des pays de l'OCDE : Un premier aperçu général », *op.cit.*

⁴⁶⁶ Ce critère est essentiel, notamment dans les pays en développement où des écarts très importants de rémunération peuvent exister au niveau des cadres, entre la fonction publique et le secteur privé. ⁴⁶⁶ OCDE, *L'Administration électronique, un impératif*, *op.cit.*, p.19.

⁴⁶⁷ Edwin LAU, « Principaux enjeux de l'administration électronique dans les pays membres de l'OCDE », *op.cit.*, p.235.

⁴⁶⁸ OCDE, *L'Administration électronique, un impératif*, *op.cit.*, p.176 : « Leadership et engagement, aux niveaux politique et administratif, sont essentiels pour gérer le changement. Il faut des responsables engagés pour faire face aux changements perturbateurs, persévérer lorsque les avantages tardent à venir, réagir lorsque la situation tourne mal et élaborer une stratégie et des programmes pour l'avenir ».

⁴⁶⁹ Ces références aux trois principes essentiels de la numérisation des archives, à savoir le stock, le flux et l'indexation, sont régulièrement rappelées par les études analysant la gestion électronique des documents (GED).

foncières « est une tâche particulièrement ardue, non seulement en raison de l'état des archives détenues par les circonscriptions domaniales et topographiques, mais également du fait de la complexité de ces informations, pas toujours à jour, et des difficultés liées à leur projection dans le système géodésique réglementaire »⁴⁷⁰.

236. Lors des réformes visant à développer l'usage du numérique dans l'administration, cette phase d'informatisation des services administratifs est également liée à une évolution adaptée des procédures, permettant d'intégrer progressivement les nouveaux moyens et outils spécifiques relatifs à cette modernisation administrative globale.

2 - La numérisation des procédures

237. En complément à l'informatisation des services et aux réformes institutionnelles orientées vers le numérique, un cadre juridique approprié est identifié comme un élément important pour la réussite de l'introduction des technologies numériques dans l'administration publique⁴⁷¹. Cela sous-entend d'avoir un cadre juridique cohérent et adapté, mais également d'éviter tout obstacle législatif et réglementaire empêchant le développement de l'administration et des procédures numériques⁴⁷².

238. En matière foncière, deux éléments sont particulièrement importants pour réformer et fluidifier les procédures par voies numériques. Tout d'abord, il s'agit de l'instauration de la signature électronique, qui est une première étape essentielle pour l'identification et l'authentification des documents au cours des procédures administratives. Ensuite, en matière foncière, il y a plus spécifiquement l'instauration de l'acte authentique électronique, qui permet

Voir notamment : MINISTÈRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS (France), *Guide sur l'archivage applicable aux ordonnateurs et aux comptables publics dans le cadre de la dématérialisation*, mars 2019, 26 p.

⁴⁷⁰ Etienne LE ROY (Dir.), *La terre et l'homme, Espaces et ressources convoités, entre le local et le global, Actes du congrès d'ISAIDAT-SIRD*, Ed. Karthala, Paris, 2013, 317 p., p.96. Concernant les différentes méthodologies possibles, voir notamment pour l'expérience française : Christine NOUGARET, *Une stratégie nationale pour la collecte et l'accès aux archives publiques à l'ère numérique, Rapport à Madame le Ministre de la Culture et de la Communication*, mars 2017, 52 p. ; et pour une expérience dans un pays en développement : Lassane TAPSOBA, *la contribution des projets de gestion électronique des documents (GED) à la performance organisationnelle de Ouagadougou*, Thèse pour le doctorat en sciences de gestion, Université Aube Nouvelle, 2017, 358 p.

Pour précision, la « projection dans un système géodésique réglementaire » désigne le processus qui consiste à représenter des points d'une surface non plane (la surface de la terre) sur une surface plane (une carte), dans un système de référence réglementaire établi.

⁴⁷¹ Edwin LAU, « Principaux enjeux de l'administration électronique dans les pays membres de l'OCDE », *op.cit.*, p.230.

⁴⁷² *Ibid*, pp.230-231.

la transmission et le traitement automatique de certaines données liées à ces documents. Ces actes authentiques électroniques font souvent appel au principe de l'acte normalisé, qui vise à présenter sous une forme standard et synthétique l'ensemble des éléments clés en lien avec un contrat et une transaction foncière. A ce sujet, le 31^{ème} congrès des notaires d'Afrique, organisé à Dakar en 2019, a émis la recommandation d'adopter un dispositif législatif et réglementaire permettant de développer la pratique de l'acte authentique électronique dans les pays africains, afin de sécuriser et d'accélérer les procédures foncières⁴⁷³. Cependant, les situations des pays restent fondamentalement différentes quant à l'adoption et à la mise en œuvre de ces nouveaux principes. C'est notamment le cas dans les trois pays d'étude ici abordés.

B - Les expériences dans les pays d'étude

239. Comme le soulignait un rapport de la commission économique pour l'Afrique des Nations unies, le développement de l'administration électronique et de la e-gouvernance dans les pays en développement constitue un enjeu majeur, mais rencontre également certaines difficultés spécifiques⁴⁷⁴. Les trois cas d'étude ici abordés représentent ainsi des expériences et des cas concrets différents, qui permettent de tirer certaines conclusions plus globales en matière de réforme administrative visant à développer la e-gouvernance dans les pays en développement.

1 - Au Niger : des réformes administratives encore en gestation en matière d'intégration des technologies numériques

240. L'intégration des technologies numériques au sein de l'administration nigérienne est lente et récente, et se traduit davantage par une informatisation progressive des services que par une

⁴⁷³ UNION INTERNATIONALE DU NOTARIAT, *Recommandations du 31^{ème} congrès des notaires d'Afrique*, 31^{ème} congrès des notaires d'Afrique organisé à Dakar du 1^{er} au 4 octobre 2019, octobre 2019.

⁴⁷⁴ COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'AFRIQUE, *L'évaluation de l'administration électronique, instrument politique clef pour le développement de la société de l'information*, Note d'orientation n°NTIS/001/2014, Organisation des Nations unies, Addis Abeba, Ethiopie, 2014, 8 p.

évolution significative des procédures et du cadre juridique⁴⁷⁵. Ce processus d'informatisation est en grande partie appuyé par des projets internationaux d'aide au développement⁴⁷⁶.

241. Au niveau des institutions foncières, des opérations spécifiques de numérisation des archives ont été réalisées et ont permis de numériser l'ensemble des titres et registres fonciers de la direction de la fiscalité foncière et cadastrale (DFFC) du ministère des Finances. Cela représente au total plus de 50 000 documents⁴⁷⁷. Un logiciel spécifique en gestion électronique des documents a été mis en place afin de gérer l'ensemble de ces données, et d'intégrer à l'avenir les données concernant les nouveaux titres fonciers. Cette démarche s'est accompagnée d'une informatisation des services, et des applications métiers ont été développées afin que les différentes catégories d'agents administratifs puissent utiliser ce nouveau système informatique⁴⁷⁸. Ce processus reste cependant évolutif, et il semble aujourd'hui nécessaire de « continuer son développement et de trouver des financements »⁴⁷⁹.

242. En parallèle à cette informatisation du service de la DFFC et de la numérisation des archives cadastrales et foncière du ministère des Finances, aucune opération spécifique de numérisation des archives des commissions foncières du Code rural n'a été lancée de manière globale et systématique. Ces commissions foncières sont pour la plupart relativement récentes et ne disposent pas d'un volume d'archives très important. En revanche, il est prévu que les nouveaux documents seront émis et enregistrés via le nouveau système d'information foncière en cours de développement et piloté par le Secrétariat permanent du Code rural.

243. En dehors de ces opérations de numérisation des archives foncières, le Niger peine à intégrer les nouvelles technologies numériques dans le cadre législatif et réglementaire, et à moderniser les procédures administratives. Il n'existe pas à ce jour de règles spécifiques

⁴⁷⁵ Entretien avec Maman Sani AMADOU, Expert foncier du projet de sécurisation des systèmes fonciers pastoraux au Niger (financement Union européenne), octobre 2020 : il n'existe pas à ce jour de mesures législatives ou réglementaires spécifiques à l'administration électronique au Niger, et la plupart des avancées se font via des processus d'informatisation matérielle des services, avec l'appui et le financement de projets internationaux.

⁴⁷⁶ Ce qui peut entraîner un certain manque de vision transversale, nécessaire au développement d'une e-administration au sens large. A ce sujet, voir le rapport de l'OCDE, *L'Administration électronique, un impératif*, *op.cit.*

⁴⁷⁷ Entretien avec Sani LOUTOU, Géomètre expert au Niger et expert foncier du projet « Cadastre numérique » (financement Banque mondiale), octobre 2020 : la numérisation de l'ensemble de ces documents a été finalisée en octobre 2020, grâce à l'appui financier de la Banque mondiale.

⁴⁷⁸ *Ibid.*

⁴⁷⁹ *Ibid.*

instaurant l'acte normalisé au Niger. Les professionnels du foncier restent libres du mode de rédaction des actes fonciers. Cependant, au niveau du Code rural, des modèles d'actes ont été établis par le décret n°97-367 relatif au dossier rural⁴⁸⁰. Ces actes sous forme standard sont pour l'instant émis sous format papier, mais pourront à terme être édités sous format numérique⁴⁸¹.

244. La signature électronique, bien que reconnue par l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires (OHADA) à travers l'acte uniforme⁴⁸², et donc applicable à ce titre directement au Niger⁴⁸³, n'a pas fait l'objet d'adaptation réglementaire spécifique par l'État nigérien, que ce soit dans le domaine administratif en général ou plus spécifiquement dans le domaine foncier et immobilier. Ce système de signature électronique n'est ainsi pas opérationnel à ce jour au Niger⁴⁸⁴.

245. Il ressort de ces différents éléments que la conception des outils techniques a avancé de manière significative au cours de ces dernières années au Niger, mais que la phase de réforme administrative et institutionnelle reste encore pour une grande part à construire. Cette situation est relativement semblable à ce que rencontre actuellement un autre pays d'étude, à savoir Haïti.

⁴⁸⁰ L'intitulé exact de ce décret est le suivant : décret n°97-367/PRN/MAG/EL du 2 octobre 1997 déterminant les modalités d'inscription des droits fonciers au dossier rural. Ce texte prévoit dans son article 23 trois formes standards d'attestation d'enregistrement des droits : à savoir le titre d'un droit sur un immeuble en zone rurale, le titre d'un droit d'usage prioritaire sur un immeuble en zone rurale, et le titre de concession rurale.

⁴⁸¹ Dans le cadre du développement du nouveau SIF pour les zones rurales, il est prévu que les commissions foncières renseigneront certains éléments d'information pour générer des actes sous formes standardisées, qu'ils pourront ensuite imprimer pour soumettre à la signature des contractants ou administrés. Entretien avec Maman Sani AMADOU, Expert foncier du projet de sécurisation des systèmes fonciers pastoraux au Niger (financement Union européenne), octobre 2020.

⁴⁸² Voir notamment l'article 82 de l'acte uniforme révisé de l'OHADA portant sur le droit commercial général, selon lequel « les documents sous forme électronique peuvent se substituer aux documents sur support papier et sont reconnus comme équivalents lorsqu'ils sont établis et maintenus selon un procédé technique fiable, qui garantit, à tout moment, l'origine du document sous forme électronique et son intégrité au cours des traitements et des transmissions électroniques ». Les mesures de cet acte uniforme s'appliquent aux procédures de droit commercial, sans que soit précisé expressément si les procédures foncières et immobilières sont visées par ces mesures.

⁴⁸³ Selon l'article 10 du traité relatif à l'harmonisation en Afrique du droit des affaires adopté en 1993, « les actes uniformes (de l'OHADA) sont directement applicables et obligatoires pour les États parties, nonobstant toute disposition contraire de droit interne, antérieure ou postérieure ».

⁴⁸⁴ Entretien avec Maman Sani AMADOU, Expert foncier du projet de sécurisation des systèmes fonciers pastoraux au Niger (financement Union européenne), octobre 2020.

2 - En Haïti : un pays en retrait des évolutions vers la e-gouvernance foncière

246. Haïti reste profondément en retrait des évolutions et des développements en matière de e-gouvernance. Un programme gouvernemental a pourtant été adopté en 2014 en vue de développer l'accès des citoyens aux informations administratives, et de faciliter la délivrance des services administratifs par voie numérique⁴⁸⁵, mais ce programme n'a pas été suivi à ce jour d'une mise en œuvre efficiente. En matière foncière, la plupart des opérations visant à réformer et à intégrer les technologies de l'information et de la communication dans les procédures foncières ont été réalisées sous forme d'opération pilote par le CIAT, et n'ont pas fait l'objet pour l'instant d'adoption officielle aux niveaux législatif et réglementaire.

247. Dans le secteur des archives foncières, un important programme a cependant été mené au sein de la direction générale des impôts afin de numériser l'ensemble des documents manuscrits des différents services administratifs fonciers. Cette opération a été en grande partie financée par la coopération canadienne à travers le projet d'informatisation du registre foncier en Haïti⁴⁸⁶, et s'est concentrée sur deux composantes : d'une part, la gestion du « stock » des archives foncières, qui a permis de travailler à la restauration des registres fonciers (certains d'entre eux étaient en très mauvais état), et de numériser plus d'un million de pages manuscrites et trois mille registres et répertoires⁴⁸⁷. Et d'autre part, la gestion du « flux »⁴⁸⁸, qui s'est organisée à travers l'implantation d'un registre informatisé permettant l'abandon progressif de la transcription manuscrite des titres.

248. Les professions foncières, à savoir principalement les notaires et les arpenteurs, restent à l'heure actuelle en très grande majorité organisées autour de supports manuels, et ces professions ne bénéficient pas de structures et d'organisations professionnelles permettant une transition rapide à grande échelle vers le numérique⁴⁸⁹. En outre, l'ONACA et l'INARA,

⁴⁸⁵ Arrêté du 16 juillet 2014 définissant les attributions de l'unité e-gouvernance de la Primature.

⁴⁸⁶ Ce programme, désigné sous l'acronyme « PIRFH », s'est déroulé de 2017 à 2020 pour un montant global de 9 millions de dollars canadiens (environ 6 millions d'euros). Pour plus d'information, voir Daniel LATOUCHE, *Appuyer la réforme foncière en Haïti, les enseignements des expériences québécoises et internationales*, Direction générale des impôts/Fédération canadienne des municipalités/ Affaires mondiales Canada, juillet 2019, 18 p.

⁴⁸⁷ *Ibid*, p.7.

⁴⁸⁸ Concernant ces notions de « stock » et de « flux », voir *supra* p.130 et note 469, p.130.

⁴⁸⁹ COMITE INTERMINISTERIEL D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, *Les Cahiers du foncier n°1 – Définir une politique agro-foncière pour Haïti*, *op.cit.*, pp.7-8 et pp.11-13.

institutions clés en matière de cadastre, continuent de fonctionner en grande partie sous forme manuscrite⁴⁹⁰.

249. Cet exemple haïtien illustre bien la nécessité d'intégrer les expériences pilotes au processus plus large de réforme orientée vers l'e-administration, en vue de pouvoir identifier les succès mais également les difficultés des démarches innovantes fondées sur les nouvelles technologies. L'expérience sud-africaine est un exemple intéressant en ce sens.

3 - En Afrique du Sud : des avancées significatives mais encore insuffisantes en matière d'e-gouvernance foncière

250. D'un point de vue général, l'Afrique du Sud est relativement bien positionnée pour embrasser les principes de la e-gouvernance⁴⁹¹, et est régulièrement classée dans la première moitié des pays du globe concernant l'intégration des nouvelles technologies⁴⁹². En matière foncière, dès 1997, l'importance de développer l'informatisation des services administratifs et des documents sur supports électroniques a été identifiée comme un élément clé de la réforme à mettre en place⁴⁹³.

251. En matière foncière, cette prise en compte des nouvelles technologies est restée constante depuis 20 ans, mais certains éléments pourraient encore être adoptés afin de renforcer la

⁴⁹⁰ LAND ALLIANCE/COMITE INTERMINISTERIEL D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, *Diagnostic institutionnel de l'ONACA*, octobre 2014, 66 p., pp.16-17 (document interne non accessible au public).

⁴⁹¹ PARLIAMENT OF SOUTH AFRICA, *High level panel on the assessment of key legislation and the acceleration of fundamental change*, novembre 2017, 601 p. Ce panel de haut niveau a été créé par le Parlement sud-africain, afin d'apporter une réflexion et des recommandations concernant certaines réformes clés de l'Afrique du Sud. Ainsi, ce panel était amené à se pencher sur trois thématiques principales : les luttes contre la pauvreté et les inégalités (thématique 1), la distribution équitable des richesses (thématique 2), et la réforme foncière (thématique 3). Concernant l'intégration des nouvelles technologies, le rapport rendu en 2017 par ce panel établit que « l'Afrique du Sud est bien positionnée pour embrasser la e-gouvernance (...). La majorité des éléments de base sont déjà en place, avec un secteur de la technologie bien développé, le passage progressif à une identité biométrique, et des services gouvernementaux bien informatisés » (notre traduction) (p.123).

⁴⁹² Voir par exemple : *WORLD ECONOMIC FORUM, The Global Competitiveness Report 2016–2017*, 2017. Cette étude place l'Afrique du Sud au 49^{ème} rang sur 138 pays en ce qui concerne le développement et l'intégration des nouvelles technologies.

⁴⁹³ Cet élément a notamment été souligné dès 1997, dans le livre blanc sur la réforme foncière sud-africaine : *DEPARTMENT OF LAND AFFAIRS, White Paper on South African Land Policy, op.cit.*, p.134 : « l'avantage de tenir les cartes et registres sous une forme numérique est que cela permet de les transmettre et de les mettre à jour plus facilement. L'informatisation a augmenté de manière importante les possibilités de développer un système d'information foncière » (notre traduction).

e-gouvernance foncière⁴⁹⁴. L'intégration des *low cost technologies* et des *blockchain options* sont ainsi des éléments régulièrement avancés pour faire progresser la réforme⁴⁹⁵. D'un point de vue juridique, une étape importante a été franchie à travers l'adoption en 2019 de l'*Electronic Deeds Registration Systems Act*, qui instaure la signature électronique dans les procédures foncières⁴⁹⁶. Ce texte se présente sous une forme relativement simple et épurée⁴⁹⁷, et a l'avantage d'envisager l'adoption de cette signature électronique et des actes authentiques électroniques de manière graduelle et progressive, tout en l'instaurant comme principe général. L'article 5 prévoit que certaines mesures plus spécifiques pourront être prises par le ministre du développement rural et de la réforme foncière. L'article 6 prévoit aussi que, selon les besoins, le *registrar of deeds* peut continuer de fonctionner manuellement et selon les procédures traditionnelles. Ainsi, à travers l'ensemble de ces éléments, l'intégration des nouvelles technologies dans l'administration sud-africaine apparaît comme un processus continu, progressif et transversal.

252. D'un point de vue général, ces technologies ont vocation à s'appliquer sur une échelle nationale, à l'ensemble des territoires. Mais elles doivent également être cohérentes, s'adapter aux différentes politiques sectorielles mises en œuvre, et répondre à des mécanismes de développement des espaces parfois distinctes. En matière foncière, cela touche particulièrement les politiques de la ville et les politiques agricoles, qui ont des enjeux distincts, et qui nécessitent des approches et des outils fonciers spécifiques. Des modèles et des références techniques sont ainsi progressivement apparus en matière de gouvernance foncière, entre zones urbaines et rurales.

⁴⁹⁴ DEPARTMENT OF RURAL DEVELOPMENT AND LAND REFORM, *Land audit report*, Novembre 2017, 36 p., p.20. Voir également : ADVISORY PANEL ON LAND REFORM AND AGRICULTURE, *Final Report of the presidential advisory panel on land reform and agriculture*, mai 2019, 144 p., p.87.

⁴⁹⁵ Selon l'Office parlementaire français d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST), la *blockchain* (que l'on pourrait traduire par « chaîne de blocs » en français) est une technologie de stockage et de transmission d'informations permettant la constitution de registres répliqués et distribués sans organe central de contrôle, sécurisés grâce à la cryptographie, et structurés par des blocs liés les uns aux autres, à intervalles de temps réguliers. Voir, OPECST, *Comprendre les blockchains (chaînes de blocs)*, Les notes scientifiques de l'OPECST, avril 2018, 6 p. Dans le contexte foncier sud-africain, voir ADVISORY PANEL ON LAND REFORM AND AGRICULTURE, *Final Report of the presidential advisory panel on land reform and agriculture*, op.cit., p.87.

⁴⁹⁶ *Electronic Deeds Registration Systems Act*, n°19 of 2019.

⁴⁹⁷ Ce texte ne comprend que 7 articles au total.

Section 2 : Des modèles techniques différenciés, entre zones urbaines et zones rurales

253. En complément d'une analyse concernant les technologies de mise en œuvre, une réflexion sur la gouvernance foncière peut également s'appréhender sous l'angle des visions et stratégies techniques territoriales. En effet, le foncier est un levier majeur de transformation et de développement des territoires. Sur ce point, en raison d'objectifs mais aussi de contextes d'intervention différents, il est possible de distinguer deux grandes composantes techniques de la gouvernance foncière, en fonction des dynamiques territoriales : l'une relative au foncier urbain et une autre portant sur le foncier rural. En effet, les modes de gouvernance dans ces deux types d'espace répondent à des impératifs différents. Alors que l'objectif du foncier urbain est principalement de gérer et d'organiser la densité de population, celui du foncier rural est davantage orienté par les stratégies économiques de développement agricole. De plus, « les problématiques foncières des villes » apparaissent « différentes de celles du monde rural » sur de nombreux aspects : valeur de la terre, accès à l'habitat, enjeux d'aménagement et de viabilisation des quartiers, notion de copropriété, accès aux services et infrastructures de base⁴⁹⁸. Ces deux types d'espace présentent ainsi des approches techniques différenciées.

254. Une analyse globale de ces composantes fait apparaître qu'il existe, d'un côté, une certaine convergence dans les modalités techniques d'approche de la gouvernance du foncier urbain (§1), tandis que d'un autre côté le foncier rural reste marqué par une dualité de modèles, fortement influencés d'un point de vue idéologique et économique (§2).

§1 : La convergence des modes de gouvernance du foncier urbain

255. Les problématiques des villes à l'échelle globale présentent de nombreux points communs, que ce soit en termes d'habitat, de viabilisation, ou d'accès aux services de base. Ces problématiques apparaissent particulièrement prégnantes dans les pays en développement, qui connaissent des phénomènes cumulés d'explosion démographique et d'urbanisation accélérée.

256. Ce constat a conduit à l'élaboration de nombreuses approches expérimentales, en vue de concevoir des outils techniques adaptés à ce contexte spécifique du foncier urbain dans les pays

⁴⁹⁸ COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT, *La formalisation des droits sur la terre dans les pays du Sud : dépasser les controverses et alimenter les stratégies*, op.cit., p.21.

en développement (A). Cependant, l'analyse des cadres juridiques des pays d'étude montre que ce sont les outils classiques qui restent le socle des moyens d'action et de maîtrise des espaces urbains dans les pays en développement (B).

A – La volonté de développer de nouveaux outils adaptés au contexte d'urbanisation accélérée dans les pays en développement

257. Dès les années 1970, les Nations unies ont souligné le problème urgent du développement des villes, dans un contexte particulièrement marqué par l'« explosion urbaine » et la « croissance accélérée de l'urbanisation incontrôlée »⁴⁹⁹. En 1976, les Nations unies ont organisé la première conférence Habitat à Vancouver, dans l'objectif d'enclencher des études et des programmes d'action à l'échelle internationale sur les thématiques de l'habitat et du développement urbain⁵⁰⁰. Cette dynamique a entraîné différentes réflexions et expérimentations quant à la question des outils et des approches techniques relatives aux questions foncières urbaines.

1 – Le contexte urbain dans les pays en développement

258. On estime actuellement que plus de 55% de la population mondiale vit en zone urbaine⁵⁰¹, et cette proportion devrait passer à 66% en 2050⁵⁰². Sur les 4 milliards actuels de citoyens, environ 75% vivent dans les villes des pays du Sud⁵⁰³, et cette population urbaine des pays du Sud devrait s'accroître de quelques 2,5 milliards de personnes d'ici 2050⁵⁰⁴. Ces projections montrent un mouvement d'urbanisation accélérée « s'accompagnant de la pauvreté et des

⁴⁹⁹ Valérie CLERC et Agnès DEBOULET, « Quel Nouvel Agenda urbain pour les quartiers précaires ? La fabrique des accords internationaux sur l'urbanisation pour la conférence Habitat III », in *Métropoles*, [en ligne], Hors-série 2018.

⁵⁰⁰ Voir le rapport final : ORGANISATION DES NATIONS UNIES, *conférence des Nations unies sur les établissements humains, Vancouver 31 mai-11 juin 1976*, 1976, 183 p. ; Cette première conférence a été suivie de deux autres éditions, la « conférence Habitat II », organisée à Istanbul en 1996, et la conférence « Habitat III », organisée à Quito en 2016. Voir *infra* pp.185-186.

⁵⁰¹ *Données officielles Banque mondiale 2018*.

⁵⁰² ORGANISATION DES NATIONS UNIES, *Rapport des Nations unies sur les perspectives d'urbanisation du monde – révision 2018*, Département des affaires économiques et sociales, mai 2018, 126 p.

⁵⁰³ *Ibid*, repris par Jacques VÉRON, « Les défis de l'urbanisation dans les pays du Sud », in *Revue internationale et stratégique*, 2018/4, pp 119 à 127.

⁵⁰⁴ Cette croissance tiendrait principalement à l'augmentation des populations urbaines dans trois États : la Chine, l'Inde, et le Nigéria, Voir INSTITUT NATIONAL D'ETUDES DEMOGRAPHIQUES, « Les grands enjeux de la croissance urbaine », Communiqué 26 septembre 2019.

inégalités avec l'extension des bidonvilles ou plus généralement des *slums* »⁵⁰⁵. Cela nécessite des aménagements massifs et une planification urbaine adaptée, afin d'intervenir sur les espaces d'urbanisation spontanée pour les intégrer à la ville officielle et anticiper l'extension spatiale rapide de la zone urbaine⁵⁰⁶. Or, « la planification urbaine, conçue au XX^{ème} siècle dans les pays du Nord et encore pratiquée dans la plupart des villes du Sud, répond mal aux besoins des villes du Sud »⁵⁰⁷. Au cours des dernières décennies, de nouveaux procédés et démarches techniques ont vu le jour, principalement appuyés par les programmes internationaux d'aide au développement, afin de proposer des solutions aux défis propres de ces villes.

2 – Des tentatives d'approches innovantes, souvent restées à l'échelle expérimentale

259. Depuis une trentaine d'années, plusieurs expérimentations concrètes ont été réalisées afin de faire évoluer les conceptions et les techniques relatives à la question foncière urbaine. Celles-ci ont globalement consisté à s'éloigner des politiques rigides de titrement systématique et d'éviction des quartiers informels, qui avaient été des principes d'action des politiques de la ville dans de nombreux pays du Sud au cours des années 70 et 80⁵⁰⁸.

260. Une expérience intéressante touche notamment l'adressage des quartiers informels, qui permet, en localisant les habitants, de simplifier le travail des administrations et des services urbains sans avoir à se prononcer sur le statut juridique des résidents⁵⁰⁹. Après avoir été

⁵⁰⁵ COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT, *Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud - Livre blanc des acteurs français de la coopération, op.cit.*, p.17 : « Ce terme *slums* recouvre à la fois les termes français de bidonvilles, taudis, habitat précaire, habitat spontané. Il désigne une zone d'habitat caractérisée par l'insécurité de la tenure, un accès inadéquat à l'eau potable, un manque d'assainissement et d'autres infrastructures de base, une mauvaise qualité structurelle du logement ».

⁵⁰⁶ *Ibid*, p.16.

⁵⁰⁷ *Ibid*, p.17. Pour expliquer cette inadéquation des modèles urbains occidentaux de planification urbaine dans les pays du Sud, voir également p.24 : « Mais ces plans d'urbanisme réglementaire ne répondaient guère aux besoins de villes où l'occupation des sols échappe à tout cadre juridique et les schémas d'urbanisme ont été débordés par le rythme de l'urbanisation. L'expansion urbaine s'est donc faite largement selon des processus informels. Au lieu que les quartiers d'habitat soient édifiés sur des terrains appropriés puis lotis et équipés, le processus s'est inversé : il commence par l'occupation du terrain et la construction du logement ; la viabilisation du site vient plus tard, à l'occasion d'opérations de restructuration du quartier et d'une éventuelle régularisation ».

⁵⁰⁸ *Ibid*, p.72, concernant l'évolution de la position de la Banque mondiale en ce sens : « la Banque mondiale tend à redéfinir son approche de la question foncière urbaine en s'éloignant des politiques rigides de titrement systématique ».

⁵⁰⁹ *Ibid*, p.95 et p.97 : « Mis au point par le soutien de la coopération française au début des années 1980, l'adressage permet de localiser les ménages vivant dans les quartiers, y compris dans les quartiers informels, à partir d'une identification systématique des rues et des portes (codification des rues et des entrées, cartographie

expérimentées par la coopération technique française sous forme de programme pilote dans quelques pays d'Afrique francophone au cours des années 80, ces opérations sont aujourd'hui reprises à plus grande échelle dans de nombreux pays⁵¹⁰.

261. Une autre expérience a concerné une alternative à la planification urbaine classique, à travers l'approche par « grande trame d'aménagement ». Cette démarche propose de définir à la périphérie des grandes villes, dans les zones soumises à la pression urbaine, un maillage des voies délimitant les espaces ouverts à l'urbanisation et des équipements sommaires. Les cahiers des charges pour aménager chacune des grandes mailles sont simplifiés et peu contraignants. Cela permet d'avoir un prix du sol accessible aux ménages à bas revenus, tout en ayant les infrastructures et les services de base essentiels. C'est une alternative aux opérations de lotissement classiques, qui sont souvent beaucoup plus contraignantes et moins accessibles aux foyers à bas revenus⁵¹¹.

262. L'expérience des registres fonciers urbains a également été menée dans différents pays, afin d'améliorer les recettes fiscales des communes, à partir d'une fiscalité foncière fondée sur des taux modérés, et d'une base élargie grâce à une identification exhaustive des biens. Ce système permet d'accroître de manière significative les recettes fiscales des communes en s'appuyant sur l'occupation réelle des espaces. Il permet aussi aux occupants d'avoir une preuve de leur occupation à travers les bordereaux émis lors du paiement des taxes au niveau local⁵¹².

à jour de la ville « réelle », panneautage des rues et numérotation des entrées, indexation informatique). (...) Sans soulever les questions des droits, il permet d'établir une fiscalité foncière fondée sur l'occupation » et « fournit les bases pour la localisation des infrastructures et la collecte des redevances. C'est donc un outil de gestion foncière, qui permet de construire une image de la ville réelle, avec une utilité fiscale immédiate, sans attendre une éventuelle régularisation foncière ».

⁵¹⁰ Catherine FARVACQUE-VIKTOVIC, Lucien GODIN, Hugues LEROUX, Florence VERDET, et Roberto CHAVEZ, *Street Addressing and the Management of Cities, Directions in Development*, Banque mondiale, 2005, 265 p.

⁵¹¹ COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT, *Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud - Livre blanc des acteurs français de la coopération*, op.cit., p.98.

⁵¹² *Ibid.* Cette expérience a notamment été menée dans plusieurs municipalités du Bénin. Sur ce sujet des registres fonciers urbains, voir également Joseph COMBY, *Sécuriser la propriété foncière sans cadastre*, op.cit. : « Le développement des registres fonciers urbains (RFU), au Bénin, semble une bonne pratique à suivre. Non seulement on fait rentrer l'impôt, mais on travaille à la clarification de l'appropriation des espaces urbains. En effet lorsque les occupants, même sans aucun titre de parcelles urbaines, auront dû payer une taxe foncière pendant plusieurs années, il deviendra difficile de prétendre qu'ils n'ont pas de droit d'être reconnu comme propriétaires ; une simple réforme législative suffira, sans avoir à engager des coûts administratifs : il suffira alors de décider que les reçus fiscaux constituent une présomption suffisante de propriété en l'absence de preuve contraire ».

263. En parallèle à ces expériences, une importante initiative globale sur la gouvernance foncière urbaine a été mise en place à travers le programme international *Cities Alliance*⁵¹³. Ce partenariat mondial cherche à proposer des solutions pour lutter contre la pauvreté urbaine et à aider les villes du Sud à assurer de nouveaux modes de gouvernance en vue d'un développement durable. Il vise également à susciter une réflexion et des approches nouvelles face aux défis urbains, en particulier dans les villes à urbanisation rapide. Il est actuellement appuyé par de nombreux bailleurs internationaux, et s'organise principalement autour d'opérations pilotes réalisées à des échelles locales, dont les résultats peuvent ensuite être diffusés à plus large échelle, pour influencer directement les politiques publiques de la ville dans les pays du Sud.

264. Plusieurs opérations pilotes de ce type ont été menées dans les trois pays d'étude, sans pour autant avoir réussi à faire évoluer de manière significative les différents cadres juridiques de gouvernance foncière urbaine.

B – Dans les pays d'étude, des cadres juridiques toujours marqués par les modèles classiques de gouvernance foncière urbaine

265. Les pays d'étude ont également connu des expériences innovantes en matière d'approche de gouvernance foncière en milieu urbain, à une échelle locale. Celles-ci n'ont cependant pas eu à ce jour d'impact significatif sur les différents droits positifs de ces pays. Cela illustre la difficulté de passer du stade d'opération pilote à une échelle plus large.

1 – Différents exemples d'opérations pilotes menées sur la gouvernance foncière urbaine

266. Que ce soit dans un contexte d'« urbanisation de la pauvreté » au Niger⁵¹⁴, d'urbanisation « de projets humanitaires » en Haïti⁵¹⁵ ou d'« urbanisation déplacée » en Afrique du Sud⁵¹⁶, il existe plusieurs expériences menées dans les trois pays d'étude concernant la gouvernance

⁵¹³ Cette initiative *Cities Alliance* a été mise en place en 1999, à l'issue du premier congrès mondial des maires. Elle est portée et hébergée par le Bureau des Nations unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS).

⁵¹⁴ Patrick GILLIARD, « Pauvreté et mobilités circulaires campagnes / villes au Niger » in *Géococonfluences*, 2005, 7 p.

⁵¹⁵ Marie LOMBART, Kevin PIERRAT et Marie REDON, « Port-au-Prince : un "projectorat" haïtien ou l'urbanisme de projets humanitaires en question », in *Cahiers des Amériques latines*, n°75, 2014, pp.97-124.

⁵¹⁶ Philippe GERVAIS-LAMBONY et Bruno GUILLAUME, « Odi-Moretele : urbanisation déplacée et réintégration territoriale en Afrique du Sud », in *L'Espace géographique*, tome 28, n°2, 1999. pp.159-169.

foncière urbaine. Il serait ici trop complexe de dresser un inventaire exhaustif de l'ensemble de ces opérations menées à des échelles locales, mais certaines expériences peuvent cependant illustrer des innovations intéressantes en lien avec le contexte et les problématiques spécifiques de chaque pays.

a) En Haïti, l'expérience du remembrement et de l'urbanisme social à Morne-à-Tuf

267. En Haïti, un projet a été mené au cours de l'année 2014 sur une vingtaine d'ilots du quartier de Morne-à-Tuf, dans le centre historique de Port-au-Prince. Ce projet visait dans un premier temps à réaliser un diagnostic urbain en partenariat avec les habitants, dans cette zone détruite par le tremblement de terre, pour mieux comprendre les problématiques locales et les besoins des habitants⁵¹⁷. A partir de ce diagnostic, une opération pilote cherchant à organiser le remembrement parcellaire dans certains blocs du quartier a été mise en place, avec l'objectif d'introduire une expérience concrète de copropriété sans entraîner de dépossession foncière pour les différents occupants de la zone. L'objectif était de démontrer, notamment pour les habitants du centre historique de Port-au-Prince, qu'il était possible de passer d'une vision parcellaire et individuelle de la propriété à un système d'habitat collectif où chacun peut obtenir son logement individuel, tout en ayant accès à des services de base (eau, assainissement) et à des espaces partagés. D'un point de vue opérationnel, cette expérience visait également à étudier concrètement la question de l'implication des investisseurs potentiels du secteur privé dans ce type d'opération. Ce projet a fait l'objet d'une documentation et restitution relativement riche⁵¹⁸, mais n'a pas été suivi de mise en œuvre concrète en matière de réhabilitation de quartier, faute de financement.

b) En Afrique du Sud, l'expérience de l'aménagement et de la régularisation foncière dans le township de Monwabisi Park

268. En Afrique du Sud, un autre type d'expérience de réhabilitation d'un quartier à travers une approche expérimentale de la question foncière urbaine a été réalisé dans le secteur de

⁵¹⁷ Voir SPORA SYNERGIES/COMITE INTERMINISTERIEL D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, *Rapport final de l'étude pré-opérationnelle de rénovation urbaine à Morne-à-Tuf*, avril 2014, 29 p. (document interne non accessible au public).

⁵¹⁸ *Ibid.*

Monwabisi Park, en bordure périphérique de la région urbaine du Cap. Cette opération a commencé en 2009, et visait à intervenir sur une zone d'habitat informel de 25 000 habitants, qui s'était développée en périphérie de la ville sur des terres appartenant à la municipalité⁵¹⁹. L'ensemble des personnes de cette zone étaient à l'origine des occupants sans titre, qui n'avaient accès ni aux services publics, ni à l'ensemble des prestations nécessitant une adresse fixe et reconnue officiellement (abonnement électrique, contrat de téléphonie mobile ...)⁵²⁰. En raison d'un manque à la fois d'espace et d'argent pour reloger les ménages dans un autre quartier, la municipalité s'est orientée vers un réaménagement global de la zone, afin de permettre aux habitants de ce quartier de rester sur place. Cette opération a commencé par une identification complète de l'ensemble des terrains occupés sur le secteur, et a permis l'élaboration d'un registre communautaire pour enregistrer l'ensemble des occupations et les profils des occupants. À partir de ce registre, des certificats d'occupation temporaire ont été délivrés aux différents ménages enregistrés, leur permettant d'être protégés contre des évictions arbitraires, mais également d'avoir accès aux services de base, tels que l'inscription des enfants aux écoles, la possibilité d'ouvrir des comptes en banque, ou l'accès à la téléphonie mobile. À partir de 2016, cette opération est rentrée dans une nouvelle phase, qui a visé à construire les infrastructures d'assainissement de base du quartier (principalement des systèmes de distribution d'eau et d'égouts). Cette deuxième phase s'est révélée beaucoup plus délicate, et a souligné la nécessité de penser en amont des régularisations foncières un plan d'infrastructure global de la zone avec les populations et les différents services publics impliqués⁵²¹.

269. Ces exemples haïtien et sud-africain marquent un contraste avec le Niger, où il existe peu d'opérations pilotes sur les questions urbaines. Cela semble prouver que le pays reste pour l'instant dans une approche relativement classique en matière d'aménagement urbain. Pourtant, les défis sont immenses : la capitale Niamey est en pleine explosion démographique, et on estime que plus de 50% de la population nigérienne sera urbaine en 2050⁵²². Un projet de « Grand Niamey » est actuellement évoqué par les autorités nationales, sans que celui-ci ait

⁵¹⁹ Cette opération dans le quartier de Monwabisi Park a été présentée en détail dans un rapport du programme *Innovations for successful societies*. Voir *PROGRAMME INNOVATIONS FOR SUCCESSFUL SOCIETIES, Land rights in the township : building incremental tenure in Cape Town, South Africa, 2009-2016*, Université de Princeton, New Jersey, 2017, 23 p.

⁵²⁰ *Ibid*, p.8.

⁵²¹ *Ibid*, p.9.

⁵²² MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES (Niger), *Projections de la population du Niger de 2005 à 2050 : un appel à l'action*, 2005, 93 p. ; selon cette étude démographique, la population urbaine du Niger représentera en 2050 52% de la population totale, soit 29 millions de personnes.

pour l'instant été précisé, tant en matière de déclaration politique que de document d'aménagement concret⁵²³. Cette absence d'expériences innovantes et concrètes en matière d'urbanisme semble révéler un retard dans la prise de conscience des autorités nigériennes concernant l'urgence d'intervenir sur cette « urbanisation de la pauvreté, qui été rapide » et globalement « mal maîtrisée »⁵²⁴. Ainsi, les approches mises en œuvre par les autorités nationales en matière de gestion du foncier urbain restent en grande partie organisées autour des principes classiques d'aménagement des villes.

2 – Des droits positifs restant essentiellement structurés autour des principes classiques de gouvernance foncière urbaine

270. L'examen des droits positifs dans les trois pays d'étude montrent que les opérations pilotes et les démarches innovantes n'ont pas eu d'influence majeure à ce jour sur les différentes procédures et outils techniques réglementaires en matière de foncier urbain.

a) La planification et l'approche par zonage, base de l'aménagement urbain dans les trois pays d'étude

271. La planification via des schémas et plans d'occupation des sols, élaborée à partir d'une perspective globale par zonage, reste le principe dans les pays d'étude. Cela se traduit au Niger par le titre 2 relatif à la planification urbaine de la loi n°2008-03 du 10 avril 2008 d'orientation sur l'urbanisme et l'aménagement foncier, qui organise de manière succincte le système de zonage au Niger⁵²⁵. Ces mesures législatives ont l'avantage de poser le cadre du système de zonage urbain au Niger, mais ne permettent pas en l'état d'avoir un impact opérationnel concret, faute de texte d'application. A l'inverse, en Haïti, la notion de planification urbaine est extrêmement prolifique : une vingtaine de documents de planification ont été référencés, sans

⁵²³ UEMOA, *Document de capitalisation des communications, Cycle de partage d'expériences UEMOA, Université Senghor, Métropole de Lyon sur la création d'agence d'urbanisme pour les villes africaines*, janvier 2020, 52 p., p.22.

⁵²⁴ Pierre VENNETIER, *Les villes d'Afrique tropicale*, Ed. Masson, 1996, 244 p. repris par Hassane YOUNSA HAROUNA, *Les services d'eau face aux défis urbains sahéliens*, thèse pour le doctorat en aménagement de l'espace et urbanisme, Université Bordeaux-Montaigne, 2019, 315 p.

⁵²⁵ Voir la loi n°2008-03 du 30 avril 2008 d'orientation sur l'urbanisme et l'aménagement foncier, qui prévoit dans les articles 4 à 12 deux types de documents d'urbanisme au Niger : le plan urbain de référence, qui est un document prospectif à 15 ans qui vise à prévoir les différents aménagements urbains à réaliser, et le plan d'occupation des sols qui est un document réglementaire qui fixe les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols.

qu'il y ait pour autant une hiérarchie ou un rapport de subsidiarité clair entre eux, ce qui rend le système illisible et peu opérationnel⁵²⁶. Quant à l'Afrique du Sud, les conceptions d'aménagement du territoire et de planification urbaine sont restées marquées par certains aspects techniques de « développement séparé » de l'apartheid, que ce soit à l'échelle nationale ou à une échelle locale, jusqu'à l'adoption du *Spatial Planning and Land Use Management Act* en 2013. Cette nouvelle loi, couramment désignée sous le terme « SPLUMA », n'apporte pas d'éléments fondamentalement nouveaux par rapport à l'approche classique du zonage et de la planification, mais a permis de lever les ambiguïtés qui perduraient depuis la fin de l'apartheid concernant les multiples normes de planification du pays et l'unité globale du système⁵²⁷.

b) Le lotissement, deuxième élément classique d'aménagement urbain dans les trois pays d'étude

272. Un deuxième élément constitutif de cette vision traditionnelle s'illustre par les lotissements. On retrouve dans les trois pays d'étude des textes spécifiques sur l'action de lotir de nouveaux terrains, avec trois phases bien précises : la demande d'autorisation, l'opération de subdivision et le transfert de la propriété subdivisée. Au Niger, le lotissement est évoqué très succinctement par la loi n°2008-03 d'orientation sur l'urbanisme et l'aménagement foncier⁵²⁸, mais ces principes restent actuellement peu mis œuvre, en raison de l'absence de texte d'application. En Haïti, un décret spécifique au lotissement a été adopté le 6 janvier 1982⁵²⁹

⁵²⁶ Un document de synthèse a été réalisé à ce sujet par le CIAT, et permet d'avoir une lecture transversale de l'ensemble des mesures législatives et réglementaires en Haïti. Comme l'indique la synthèse générale de ce rapport, les lois et règlements d'urbanisme en Haïti sont marqués par :

« - l'absence d'une loi-cadre déterminant les principes fondamentaux de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire ;

- l'absence d'orientation commune ;

- le manque de hiérarchisation des documents de planification ;

- des références à des instruments, tels que des plans et schémas d'aménagement sans souci de définir les autorités responsables de leur lancement, leur contenu et la procédure d'élaboration ;

- des textes (...) contradictoires ;

- un manque de mise à jour des textes (...) »,

Voir COMITÉ INTERMINISTÉRIEL D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, *Lois et règlements d'urbanisme – synthèse des textes législatifs et réglementaires de l'urbanisme en vigueur en Haïti*, avril 2013, 93 p., p.5.

⁵²⁷ Kimberly JOSCELYNE, *The nature, scope and purpose of spatial planning in South Africa*, *Institute of Marine and Environmental Law, University of Cape Town*, septembre 2015, 61 p.

⁵²⁸ Le lotissement n'est évoqué qu'à 5 reprises au total sur l'ensemble du texte, et aucune définition précise n'est apportée concernant cette notion. Une « procédure de lotissement » est simplement évoquée à l'article 18, sans plus de précision. Cette procédure n'ayant pas été définie jusqu'à présent par un texte d'application, il en ressort un grand flou et une situation assez anarchique au niveau local, notamment dans les zones péri-urbaines.

⁵²⁹ Décret du 6 janvier 1982 fixant les règles spécifiques relatives à l'habitation et à l'aménagement des cités et agglomérations rurales et urbaines.

mais ces principes restent globalement inappliqués à ce jour, faute d'adaptation au processus de décentralisation instauré depuis 1987 dans le pays. En Afrique du Sud, la procédure de lotissement est décrite de manière complémentaire par deux textes : le *Provision and Assistance Act* de 1993 et le *Spatial Planning and Land Use Management Act* de 2013⁵³⁰. Elle s'organise d'une manière assez classique, en trois phases : demande d'autorisation, réalisation de l'opération de subdivision, et enfin transfert de propriété.

c) La copropriété, troisième élément classique d'aménagement urbain dans les trois pays d'étude

273. Un troisième élément concerne la copropriété. Les trois pays ont des textes spécifiques pour réglementer ce domaine. Au Niger, il s'agit du décret colonial du 23 février 1946 portant règlement du statut de la copropriété des immeubles divisés en appartements dans l'Afrique-Occidentale française, en Haïti de la loi sur la copropriété du 13 août 1984⁵³¹, et en Afrique du Sud du *Sectional Titles Act* de 1986. Ces trois textes s'organisent autour d'un système de copropriété globalement similaire, à savoir la reconnaissance de deux types d'espace : les espaces de propriété commune et les espaces de propriété individuelle. L'Afrique du Sud ajoute aussi la notion d'espaces d'usage exclusif sur certaines zones de propriété commune, en complément de ces deux types d'espace⁵³². Dans les trois pays, aucune mesure spécifique en matière de copropriété ne semble à ce jour s'orienter vers des démarches plus sociales et plus adaptées aux contextes spécifiques de pauvreté ou d'extrême pauvreté.

d) L'expropriation, quatrième élément classique d'aménagement des zones urbaines, mais également des zones rurales

274. Enfin, un quatrième élément, qui touche majoritairement les zones urbaines, mais qui peut aussi s'appliquer à certaines opérations en zones rurales, concerne l'expropriation.

⁵³⁰ Le *Subdivision of Agricultural Land Act*, n°70 de 1970 s'applique spécifiquement aux subdivisions en zones rurales. Ce texte requiert une autorisation ministérielle avant de pouvoir diviser des terres rurales.

⁵³¹ Pendant plusieurs décennies, en raison de l'absence de texte d'application, cette loi est restée inappliquée. Un arrêté a cependant été pris le 15 décembre 2011 afin de fixer les procédures et les modalités de son application.

⁵³² Ces espaces d'usage exclusif sur les zones de propriété commune sont appelés « *exclusive use areas* », et ses principes sont exposés à l'article 27 du *Sectional Titles Act* de 1986. Globalement, il s'agit d'espaces de propriété commune, qu'un seul copropriétaire peut occuper et utiliser. Cela peut être un droit réel ou un droit personnel.

Globalement, l'expropriation est envisagée de manière identique dans l'ensemble des pays : elle ne peut être prononcée que pour une cause d'utilité publique, et doit faire l'objet d'une « juste » et « préalable » indemnisation. Ces principes fondamentaux sont consacrés par les constitutions dans les trois pays. L'article 28 de la Constitution nigérienne dispose que « toute personne a droit à la propriété. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique sous réserve d'une juste et préalable indemnisation ». L'article 36.1 de la Constitution haïtienne prévoit que « l'expropriation pour cause d'utilité publique peut avoir lieu moyennant le paiement ou la consignation ordonnée par justice aux ordres de qui de droit, d'une juste et préalable indemnité fixée à dire d'expert ». L'article 25.2 de la Constitution sud-africaine prévoit que « la propriété peut seulement être expropriée selon les termes d'une loi d'application générale à des fins publiques ou d'intérêt public et sous réserve d'une indemnisation dont le montant, le moment et les modalités de paiement ont été convenus par les personnes concernées ou fixés par un tribunal »⁵³³.

275. Dans les trois pays, ces principes constitutionnels ont par la suite été complétés par des mesures législatives⁵³⁴, qui s'organisent autour de deux phases : tout d'abord une phase administrative, pour poser le cadre de l'aménagement envisagé et établir administrativement son intérêt public, et ensuite une phase judiciaire, pour valider ou fixer l'indemnité à payer aux propriétaires expropriés. La procédure d'expropriation, pour être efficace, s'appuie donc sur des systèmes administratifs et judiciaires fonctionnels et rapides, ce qui ne semble pas toujours être le cas, notamment au Niger et en Haïti⁵³⁵. Dans ces deux pays, les systèmes d'expropriation restent pour l'instant relativement peu fonctionnels, et la plupart des opérations présentent davantage le caractère de « déguerpissements »⁵³⁶ ou d'évictions sans compensation⁵³⁷.

⁵³³ (Notre traduction).

⁵³⁴ Il s'agit des lois n°61-30 et n°61-37 complétées par la loi n°2008-37 et le décret n°2009-224-PRH/MU/H au Niger ; de la loi du 5 septembre 1979 en Haïti ; et de l'*Expropriation Act* (n°63 of 1975) en Afrique du Sud.

⁵³⁵ Voir à ce sujet pour le Niger : Maman Tidjani ALOU, « La justice au plus offrant. Les infortunes du système judiciaire en Afrique de l'Ouest (autour du cas du Niger) », in *Politique africaine*, 2001/3, n°83, pp.59 à 78. Et voir pour Haïti : Pierre-Louis NAUD, « La juridicisation de la vie sociopolitique et économique en Haïti. Enjeux et limites », in *Droit et Société*, 2007/1, n°65, pp.123 à 151.

⁵³⁶ Ce terme est souvent utilisé en Afrique pour désigner « une expulsion collective et contrainte d'individus qui ne possèdent pas de droits reconnus sur les parcelles qu'ils occupent. Le recours à la violence, physique ou symbolique, accompagne généralement la procédure : les déguerpis sont le plus souvent déplacés par la force, ou brutalement sommés de quitter leur lieu de résidence ». Pour une analyse comparative de ces « déguerpissements » dans les pays en développement, voir Julie BLOT et Amandine SPIRE, « Déguerpissements et conflits autour des légitimités citadines dans les villes du Sud », in *L'Espace Politique*, [en ligne], n°22, 2014.

⁵³⁷ Voir par exemple pour le Niger, la fiche de synthèse réalisée par le Secrétariat permanent du Code rural sur l'expropriation : « la procédure n'est pas appliquée rigoureusement, notamment dans les lotissements des communes », SECRETARIAT PERMANENT DU CODE RURAL, *Qu'est-ce que l'expropriation pour cause d'utilité publique*, 2013, 4 p., p.1.

276. Il est intéressant de noter que le Niger a une notion élargie de l'expropriation, qui ne se réduit pas à indemniser simplement la propriété privée inscrite au service de l'enregistrement et de la conservation foncière. Dans ce pays, les procédures d'expropriation peuvent aussi s'appliquer aux détenteurs de droits coutumiers : « selon les règles consacrées par la loi sur l'expropriation, tous les détenteurs de droits sont indemnisés en cas d'expropriation. Cela signifie qu'il n'y a pas que les propriétaires de terres qui sont indemnisés. En dehors des propriétaires, il y a deux autres catégories de détenteurs de droits : ce sont les exploitants non-propriétaires et les usagers des ressources foncières communes »⁵³⁸.

277. En définitive, l'ensemble de ces différents outils techniques (notamment ceux relatifs à la planification, au lotissement, et à la copropriété) s'appliquent principalement aux zones urbaines. Ils sont fortement liés à l'extension et à l'organisation des villes, et ne correspondent pas nécessairement aux besoins et défis de structuration du foncier rural. Ainsi, certaines approches et outils complémentaires ont été développés et mis en œuvre plus spécifiquement dans les espaces ruraux des pays en développement.

§2 : Des modèles de gouvernance du foncier rural, fortement marqués par les choix politiques de développement

278. Pour comprendre les dynamiques de gouvernance foncière en milieu rural, un rapide rappel historique est nécessaire. Tout d'abord, l'institution de la propriété telle qu'elle a été consacrée en France au moment de la Révolution, et qui a ensuite eu une influence majeure au cours du XVIII^{ème} et du XIX^{ème} siècle, s'est construite sur la volonté de rompre la dépendance du tenancier au seigneur, et de faire de la terre un bien individuel, protégé par un droit de propriété

⁵³⁸ *Ibid.* Cette fiche de synthèse précise que l'article 13 bis de la loi n°2008-37 du 10 juillet 2008 sur l'expropriation établit que « toutes les personnes affectées sont indemnisées sans distinction » et que l'article 17 du décret n°2009/PRN/MU/H ouvre des droits à indemnisation à des personnes non propriétaires de terres : « Toutefois, les personnes n'ayant pas des droits susceptibles d'être reconnus sur les biens immeubles qu'elles occupent peuvent être éligibles pour perte d'activités génératrices de revenus, de moyens de subsistance, de propriété sur les ressources communes, de cultures (...) ».

« inviolable et sacré »⁵³⁹. C'est ainsi que la Révolution a fait naître ce que l'on a pu appeler l'« individualisme agraire »⁵⁴⁰.

279. A cela s'est ajouté à partir du XVIII^{ème} siècle l'émergence de théories économiques libérales, fondées « sur l'idée que la terre ne peut être qu'un bien marchand »⁵⁴¹. C'est à partir de cette époque que la propriété devient un pilier de l'économie et de la société en Europe, et commence à faire l'objet d'un « marché »⁵⁴². Cette théorie économique de la propriété, qui repose sur le principe que « la terre est un bien, qui doit pouvoir être aliéné discrétionnairement »⁵⁴³, a été transposée dans les colonies au cours de la phase de colonisation aux XIX^{ème} et XX^{ème} siècles, et a été confortée par « l'idéologie développementaliste néo-libérale » dans la phase postcoloniale⁵⁴⁴, notamment par la Banque mondiale⁵⁴⁵. La propriété foncière « est ainsi synonyme de la marchandisation des terres »⁵⁴⁶.

280. Ce constat de marchandisation des terres est particulièrement vrai dans les zones urbaines. Comme le soulignait un rapport d'experts de la coopération technique française en 2009, « en milieu urbain, les droits fonciers sont le résultat d'un long processus d'individualisation des droits »⁵⁴⁷, et « la monétarisation des rapports fonciers » s'y est « davantage généralisée »⁵⁴⁸. Il en est tout autrement dans les zones rurales, notamment en Afrique, où les dynamiques

⁵³⁹Voir Gérard BÉAUR, « les rapports de propriété en France sous l'Ancien régime et dans la Révolution », in *Ruralité française et britannique, XIII^{ème} – XX^{ème} siècles*, Presses universitaires de Rennes, 2015, 259 p. « si le droit de la propriété (tel que défini par la Révolution) était considéré comme absolu, il restait imparfait, puisqu'il laissait subsister sur les terres d'autres droits, tels que les droits d'usages qui en restreignaient l'exercice ».

⁵⁴⁰ Voir l'article 17 de la Déclaration du droit de l'homme et du citoyen : « 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 ».

⁵⁴¹ Etienne LE ROY, « La sécurité foncière dans un contexte africain de marchandisation imparfaite de la terre », in *Dynamique des systèmes agraires : terre, terroir, territoire : les tensions foncières*. Ed. ORSTOM, Paris, 1995, pp.455-472. Etienne LE ROY fait notamment référence aux économistes David RICARDO et Adam SMITH, et au juriste Robert-Joseph POTHIER.

⁵⁴² Le marché est ici utilisé « au sens de lieu de rencontre aux fins (...) d'achat et de vente », voir Karl POLANYI, *La grande transformation, op.cit.*, p.87.

⁵⁴³ Etienne LE ROY, « La sécurité foncière dans un contexte africain de marchandisation imparfaite de la terre », *op.cit.*, p.462.

⁵⁴⁴ *Ibid*, p.458 : « (...) l'existence d'un paradigme qui associe cette sécurité foncière à la propriété privée de la terre (...) est un élément essentiel de l'idéologie développementaliste néo-libérale ».

⁵⁴⁵ *Ibid*, p.460.

⁵⁴⁶ *Ibid*, p.458.

⁵⁴⁷ COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT, *Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud - Livre blanc des acteurs français de la coopération, op.cit.*, p.35.

⁵⁴⁸ *Ibid*, p.43. Sur cet élément de marchandisation accrue du foncier dans les zones urbaines, les auteurs précisent : « les rapports étroits qui existent entre le statut juridique du sol, son mode de tenure, la sécurité qu'il assure et son prix sur le marché ont un impact déterminant sur la transmission et la circulation des droits fonciers ».

foncières sont davantage l'objet de maîtrises foncières⁵⁴⁹, qui est un « concept homéomorphe »⁵⁵⁰ et qui retranscrit mieux l'idée des multiples formes que peuvent prendre ces maîtrises. Ainsi, en milieu rural, « les africains développent des pratiques métisses », entre des « dispositifs endogènes traditionnels qui ne sont que partiellement opératoires » et « des techniques propriétaires modernes issues de la colonisation qui n'ont qu'une influence marginale »⁵⁵¹. Cette situation aboutie à ce qu'Etienne Le Roy a caractérisé de « marchandisation imparfaite de la terre en zone rurale en Afrique »⁵⁵², et qui constitue aujourd'hui un élément de base pour analyser et comprendre les dynamiques foncières sur le continent.

281. Dans ce contexte, différentes approches, accompagnées de divers outils techniques, se dégagent en matière de réformes foncières dans les zones rurales. Deux questions de fond apparaissent comme essentielles : tout d'abord, l'importance accordée au marché dans la régulation des dynamiques foncières rurales (A), et ensuite, les orientations politiques de développement agricole, pour lesquelles le foncier rural représente un support et un enjeu essentiel (B).

A – Le rôle du marché, enjeu fondamental des modèles de réforme foncière dans les zones rurales

282. Au cours de la deuxième moitié du XX^{ème} siècle, deux modèles majeurs de réforme foncière se sont développés pour structurer les zones rurales, à savoir les réformes foncières assistées par le marché, et les réformes foncières menées par l'État⁵⁵³. Ces modèles représentent des orientations politiques et économiques fondamentalement différentes, et ont souvent été présentés par opposition l'un à l'autre.

⁵⁴⁹ Etienne LE ROY, « La sécurité foncière dans un contexte africain de marchandisation imparfaite de la terre », *op.cit.*, p.465 : ces maîtrises foncières doivent être entendues au sens de maîtrises « traditionnelles et au sens de maîtrise exclusive et absolue du Code civil ».

⁵⁵⁰ *Ibid*, p.464.

⁵⁵¹ *Ibid*, p.463.

⁵⁵² *Ibid*, p.470.

⁵⁵³ Ces termes sont les traductions des expressions anglo-saxonnes de « *market assisted land reforms* » et « *state-led land reforms* », couramment utilisées pour décrire ces processus. Voir notamment Klaus DEININGER, *Making Negotiated Land Reform Work : Initial experience from Colombia, Brazil, and South Africa*, World Bank Policy research Working Paper 2040, Ed. Banque mondiale, Washington D.C., Janvier 1999, 37 p.

1 - Présentation générale des deux principales approches théoriques

283. Les réformes foncières dirigées par l'État⁵⁵⁴ ont pendant longtemps été le modèle historique de redistribution et de déconcentration des terres en zones rurales. Mais à partir de la fin de la guerre froide, ce type de réforme a progressivement été remplacé par une conception plus libérale, établie sur le marché. Il est possible de comparer ces deux modèles de réforme de manière assez schématique, autour de trois caractéristiques techniques⁵⁵⁵ : l'obtention des terres (i), l'attribution et le mode de développement des exploitations agricoles (ii), et enfin le système de financement global de la réforme (iii).

284. En ce qui concerne l'obtention des terres, les réformes foncières dirigées par l'État ont plutôt tendance à acquérir les terres et à les redistribuer d'une manière coercitive, alors que les réformes foncières fondées sur le marché ont tendance à s'organiser autour du principe d'un transfert volontaire et négocié des terres entre acheteurs et vendeurs⁵⁵⁶, sans passer par une étape de propriété de l'État. Ensuite, l'attribution des exploitations agricoles s'effectue de manière discrétionnaire dans les réformes dirigées par l'État. Les bénéficiaires sont sélectionnés par l'État, avec un risque de dérive ou de clientélisme, notamment pour des pays fragiles rencontrant une corruption importante. Ces réformes dirigées par l'État sont donc avant tout tournées vers l'offre. Par opposition, dans les réformes assistées par le marché, les bénéficiaires du processus peuvent choisir les terres qu'ils souhaitent acheter, et les prix pratiqués restent en lien avec ceux du marché, sans être artificiellement surévalués ou sous-évalués. Ce sont dans cette situation des réformes tournées vers la demande. Enfin, il existe un élément clé concernant le mode de financement de ces deux modèles. Dans les réformes foncières menées par l'État, celui-ci porte seul le coût du processus, alors que dans les réformes foncières assistées par le

⁵⁵⁴ Ce type de réforme peut également être appelé « réformes foncières menées par l'État », et correspond à la traduction de l'expression anglo-saxonne « *state-led land reform* ». Cette expression « *state-led land reform* » est parfois traduite par le terme « réforme agraire », mais ce terme revêt en réalité et au cours de l'histoire des interventions de natures très différentes, qui ont eu des caractéristiques diverses suivant les époques et les régions. Voir Michel MERLET, *Cahier de propositions. Politiques foncières et réformes agraires*, novembre 2002, 134 p., p.35.

⁵⁵⁵ Cette typologie a notamment été présentée par Saturnino BORRAS en 2007 sous la forme d'une matrice comparatrice entre les systèmes de réformes foncières menées par l'État et celles menées par le marché. Voir Saturnino BORRAS, *Pro-poor land reform, a critique*, *The University of Ottawa Press*, Ottawa, 2007, 412 p.

⁵⁵⁶ Klaus DEININGER affirme que les réformes foncières assistées par le marché reposent essentiellement sur « des transferts de terres volontaires fondés sur la négociation entre acheteurs et vendeurs, où le rôle du gouvernement est limité à l'établissement du cadre nécessaire et à la mise à disposition d'une subvention d'achat de terres aux bénéficiaires éligibles » (notre traduction). Klaus DEININGER, *Making Negotiated Land Reform Work : Initial experience from Colombia, Brazil, and South Africa*, *op.cit.*, p.3 ; voir également Farai MTERO, Nkanyiso GUMEDE et Katlego RAMANTSIMA, *Elite Capture in Land Redistribution in South Africa*, *op.cit.*

marché, il est mis en place un mécanisme de financement sous forme de prêt, comprenant une part plus ou moins importante de subventions, mais qui nécessite un engagement minimum de l'acheteur. Il y a donc un partage des risques entre l'État et les bénéficiaires, ce qui est également un moyen de garantir l'engagement des bénéficiaires⁵⁵⁷. Ce point est fondamental car, suivant les choix faits par l'État entre ces deux systèmes, cela peut grever de manière significative les finances publiques, notamment dans les pays les plus fragiles aux ressources financières et fiscales limitées.

285. Les défenseurs de l'approche libérale d'une réforme assistée par les marchés soutiennent qu'« un rôle actif de l'État sur le marché foncier peut entraîner une distorsion au bon fonctionnement des marchés »⁵⁵⁸. Mais c'est justement cette distorsion qui est parfois recherchée dans les réformes foncières dirigées par l'État, afin de rééquilibrer la concentration foncière dans les zones rurales, et de mettre à disposition des terres pour les populations les plus pauvres, auxquelles elles ne pourraient pas avoir accès selon les règles de financement classiques du marché, même sous forme de subventions ou de prêts. C'est ainsi que certains chercheurs prônent des réformes « *pro-poor* »⁵⁵⁹, organisées autour d'un « État médiateur, pour compenser les inégalités d'accès au marché foncier, et la mise en place de mécanismes de soutien différenciés, par opposition à une approche universelle »⁵⁶⁰. Selon cette position, une réforme foncière réellement orientée vers la lutte contre la pauvreté est impossible dans les mécanismes classiques de marché.

286. Sur les bases de ces observations, de nombreux pays ont adopté des stratégies hybrides, ou alternatives, afin d'organiser leurs réformes du foncier rural, entre ouverture au marché et rôle régulateur de l'État.

⁵⁵⁷ A ce sujet, voir le rapport de recherche de Farai MTERO, Nkanyiso GUMEDE et Katlego RAMANTSIMA, *Elite Capture in Land Redistribution in South Africa*, *op.cit.* ; voir également Saturnino BORRAS, *Pro-poor land reform, a critique*, *op.cit.*

⁵⁵⁸ Farai MTERO, Nkanyiso GUMEDE et Katlego RAMANTSIMA, *Elite Capture in Land Redistribution in South Africa*, *op.cit.*

⁵⁵⁹ Ce terme de « *pro-poor* » est souvent utilisé en matière de développement pour désigner des positions opposées au courant libéral. Voir par exemple Farai MTERO, Nkanyiso GUMEDE et Katlego RAMANTSIMA, *Elite Capture in Land Redistribution in South Africa*, *op.cit.*, p.17.

⁵⁶⁰ *Ibid.*

2 - Les différentes applications dans les pays d'étude

a) Au Niger, une approche hybride entre ces deux modèles théoriques

287. Le Niger, à travers les principes de l'immatriculation foncière et du Code rural, s'oriente vers une formalisation foncière, et donc vers un système d'ouverture au marché. L'État laisse les transactions libres se réaliser entre acheteurs et vendeurs, dans un cadre géré par le marché, tout en restant un acteur fondamental dans l'attribution des terres, dans la mesure où c'est lui qui fixe les règles de reconnaissance de la détention coutumière et des différents types de transaction foncière. D'une certaine manière, ce processus national nigérien apparaît donc hybride, voire détaché des deux modèles théoriques classiques évoqués ci-dessus.

b) En Haïti, l'échec de la réforme agraire

288. Haïti présente également une situation assez particulière. En effet, le principe d'une réforme foncière dirigée par l'État est clairement envisagé dans la Constitution de 1987, sous l'appellation de « réforme agraire ». L'article 37 pose le principe d'une réforme agraire dans le pays, en prévoyant que « la loi fixe les conditions de morcellement et de remembrement de la terre en fonction du plan d'aménagement du territoire et du bien-être des communautés concernées, dans le cadre d'une réforme agraire »⁵⁶¹. Il est aussi prévu à l'article 248 de cette Constitution la création d'un organisme spécifique chargé de mener cette réforme agraire dans le pays : « Il est créé un organisme spécial dénommé : Institut national de la réforme agraire en vue d'organiser la refonte des structures foncières et de mettre en œuvre une réforme agraire au bénéfice des réels exploitants de la terre. Cet institut élabore une politique agraire axée sur l'optimisation de la productivité au moyen de la mise en place d'infrastructures visant la protection et l'aménagement de la terre ». Sur les bases de ce principe, une expérience très concrète de réforme agraire a été menée sur une zone limitée, dans la Vallée de l'Artibonite, à partir de 1996⁵⁶². L'ensemble de ce processus a entraîné la redistribution de 2 829 hectares de

⁵⁶¹ L'article 36.2 de la Constitution prévoit également que « Nul ne peut être privé de son droit légitime de propriété qu'en vertu d'un jugement rendu par un tribunal de droit commun passé en force de chose souverainement jugée, sauf dans le cadre d'une réforme agraire ».

⁵⁶² COMITE INTERMINISTERIEL D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, *Les Cahiers du foncier n°1 – Définir une politique agro-foncière pour Haïti*, op.cit., p.3.

terres irriguées à 2 058 bénéficiaires⁵⁶³. Après une dizaine d'années de mise en œuvre, et en raison des nombreux conflits fonciers qui en ont résulté, cette expérience de réforme agraire s'est soldée par un échec et a été abandonnée⁵⁶⁴. Pour résumer cette expérience, Michèle Oriol, Secrétaire exécutive du CIAT, formule le commentaire suivant : « Je crois que nous étions partis dans la mauvaise direction. Une école de pensée, essentiellement inspirée de situations latino-américaines, avait assimilé la situation foncière haïtienne à celles que l'on peut observer dans plusieurs pays d'Amérique latine. On voyait donc Haïti comme un pays de *latifundia*, où il faut faire la réforme agraire », alors qu'en fait « la structure foncière haïtienne peut se comparer à d'autres situations insulaires de la Caraïbe où le *minifundia* (la très petite propriété) et l'indivision familiale sont les traits les plus caractéristiques. (...) Mauvais diagnostic et donc mauvais remède. Ça ne pouvait pas marcher⁵⁶⁵».

c) En Afrique du Sud, une réforme libérale fondée sur le principe « libre vendeur – libre acheteur »

289. L'Afrique du Sud s'est pour sa part très clairement orientée vers une réforme foncière assistée par le marché. En effet, l'ensemble des principes de cette réforme nationale, fondée sur la redistribution, la restitution et la réforme des tenures foncières, a été fortement soutenu dans sa conception et sa réalisation au cours des années 90 par la Banque mondiale⁵⁶⁶. Et bien que l'État reste un acteur central pour réguler l'attribution des terres et piloter cette réforme, celle-ci s'inscrit ouvertement et politiquement dans les principes d'une réforme libérale, sur la base du concept « libre vendeur – libre acheteur⁵⁶⁷ ».

⁵⁶³ Marc DUFUMIER, « Agriculture paysanne, insécurité alimentaire et question environnementales en Haïti », in *Agriculture et paysannerie du tiers-monde*, Ed. Karthala, Paris, 2004, pp.467-494.

⁵⁶⁴ Pour une analyse globale de cette réforme agraire, voir Véronique DORNER, *La fabrique des politiques publiques, Les décideurs haïtiens entre environnement international et conceptions locales de l'appropriation foncière*, op.cit.

⁵⁶⁵ LE NOUVELLISTE, « Entretien avec Michèle ORIOL, Secrétaire exécutive du Comité interministériel d'aménagement du territoire », in *Le nouvelliste*, mercredi 5 septembre 2012.

⁵⁶⁶ Farai MTERO, Nkanyiso GUMEDE et Katlego RAMANTSIMA, *Elite Capture in Land Redistribution in South Africa*, op.cit., p.15.

⁵⁶⁷ Ce principe a été une base politique affichée dès le début de la réforme foncière, au cours des années 90. Il repose sur le principe d'une liberté complète de négocier et de conclure des transactions entre vendeurs et acheteurs. Voir DEPARTMENT OF LAND AFFAIRS, *White Paper on South African Land Policy*, op.cit. ; pour une analyse critique de ce principe, voir Siphwe R.A DLAMINI, *taking land reform seriously : from willing seller-willing buyer to expropriation*, *Research dissertation in Master of Laws in Human Rights, University of Cape Town*, juillet 2014, 75 p.

290. Derrière ces deux conceptions théoriques, et les trois cas d'étude exposés, se cache en réalité un débat de fond concernant les grandes orientations de développement agricole de chaque pays. C'est ainsi que cette question devient un enjeu central de la politique de développement rural d'un pays, et que des choix doivent être faits entre la protection d'une agriculture familiale et paysanne, ou une orientation vers une agriculture de marché ouverte aux capitaux nationaux et internationaux⁵⁶⁸.

B – Un choix de développement des zones rurales, entre agriculture familiale et agriculture de marché

291. Dans les pays en développement, la sécurité alimentaire, et plus généralement la production agricole, sont des leviers importants d'essor économique et de lutte contre la pauvreté. Ainsi, le choix de politique agricole est un critère fondamental pour ces pays. Deux modèles s'opposent sur ce sujet : d'une part, la mise en place d'une politique agricole fondée sur l'activité vivrière, qui passe par une sécurisation et un développement de l'agriculture familiale, et d'autre part, la mise en place d'une agriculture intensive, parfois également appelée « agro-business ». Ces deux positions ont des conséquences profondes sur la structuration et l'organisation du foncier rural.

1 – Présentation de ce débat et des conséquences en matière d'outils et d'approche technique

a) La distinction entre production agricole et sécurité alimentaire

292. L'ancien président de la Banque mondiale, Robert McNamara, plaçait au forum de Tokyo en mai 1991 la sécurité alimentaire comme un objectif mondial majeur, et ajoutait qu'il fallait « renforcer la protection du régime foncier pour mieux assurer la propriété en encourageant les investissements pour la mise en valeur des terres ». Selon lui, l'accroissement de la production

⁵⁶⁸ Pour une présentation du développement de l'agro-business dans différents pays (Argentine, Indonésie, France, Italie, Allemagne, Belgique, Afrique du Sud...) et pour une analyse du processus de basculement d'une agriculture familiale à une agriculture de firmes, voir François PURSEIGLE, Geneviève, NGUYEN, et Pierre BLANC (Dir.), *Le nouveau capitalisme agricole. De la ferme à la firme*, Les Presses de Sciences po., Coll. « Économie politique », Paris, 2017, 305 p.

était largement imputable à des réformes politiques visant à la rentabilité de l'agriculture privée et du secteur industriel, dans un cadre macro-économique propice⁵⁶⁹. Cette position a entraîné un phénomène important d'agro-business dans les pays en développement. Avec un recul d'une vingtaine d'années, il n'est pas apparu évident que cela renforçait structurellement la sécurité alimentaire, notamment dans les pays les plus fragiles. Ainsi, le constat est aujourd'hui que production agricole et sécurité alimentaire ne sont pas forcément synonymes⁵⁷⁰. En 2009, un rapport d'experts internationaux sur la question soulignait que l'« on peut s'interroger sur la pertinence de l'agro-business. L'agriculture industrielle produit certes de façon massive, mais son efficacité énergétique et environnementale est discutable. Elle mobilise de grandes surfaces pour des cultures d'exportation, au détriment de la sécurité alimentaire locale, et peut ruiner des paysanneries. Elle est par ailleurs plus sensible aux conjonctures financières que l'agriculture familiale. Sans exclure totalement l'agro-business, les politiques de sécurité alimentaire doivent donc soutenir les agricultures familiales qui valorisent les écosystèmes et le travail sans recourir à une intensification massive des intrants »⁵⁷¹.

b) Les avantages et les inconvénients de l'agro-business

293. Ce rapport de 2009 a été complété en 2010 par une étude spécifique sur « les appropriations des terres à grande échelle », qui présente une typologie comparative de ces deux systèmes fonciers agricoles⁵⁷². Cette étude met notamment en avant certains avantages du modèle d'agro-business : celui-ci permet de réaliser et de développer les infrastructures agricoles, il est source de création d'emplois, il permet un transfert de technologie, il réduit l'insécurité alimentaire à l'échelle globale, et permet la préservation des zones d'intérêts écologiques. En revanche, cette approche tournée vers des agricultures industrielles et intensives entraîne également certains problèmes majeurs : elle amène un recul important de l'agriculture familiale,

⁵⁶⁹ Robert McNAMARA, « La crise du développement en Afrique : stagnation de l'agriculture, explosion démographique et détérioration de l'environnement », in *Actes du Forum de Tokyo sur les stratégies de développement pour les pays les moins avancés pendant les années 90*, Fonds d'équipements des Nations unies (FENU), pp.29-72, repris par Etienne LE ROY, « La sécurité foncière dans un contexte africain de marchandisation imparfaite de la terre », *op.cit.*

⁵⁷⁰ BANQUE MONDIALE, « Quels sont les liens qui unissent la production agricole et la sécurité alimentaire ? », in BANQUE MONDIALE, *L'agriculture au service du développement, rapport 2008 sur le développement dans le monde*, 2008, pp.111-113.

⁵⁷¹ COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT, *Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud - Livre blanc des acteurs français de la coopération*, *op.cit.*, p.17.

⁵⁷² COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT, *Les appropriations des terres à grande échelle, Analyse du phénomène et propositions d'orientations*, *op.cit.*

avec un impact négatif sur l'emploi agricole direct et un risque accru d'exode rural accéléré. Elle s'accompagne aussi d'une dégradation de la sécurité alimentaire à l'échelle nationale, dans la mesure où la production est en grande partie destinée à l'exportation internationale. Ensuite, le modèle d'agro-business s'organise principalement sur un mode de sécurisation foncière fondé sur la propriété privée ou sur des marchés locatifs officiels, alors que de nombreuses agricultures familiales se construisent davantage sur des usages traditionnels partagés et négociés des terres et des ressources. La mise en place d'un système accéléré d'agro-business peut donc entraîner d'importants conflits fonciers et une évolution, voire une exclusion sociale et économique brutale pour les populations rurales, notamment les plus fragiles (femmes, jeunes, communautés indigènes ...). En parallèle, dans les situations d'agro-business, se développe également une compétition foncière accrue, marquée par un renchérissement et une certaine spéculation sur le foncier. Enfin, dans de nombreuses situations, le développement de l'agro-business a un impact environnemental fortement négatif, que ce soit en termes de déforestation, de destruction des écosystèmes, de surexploitation des ressources en eau, ou d'utilisation de produits phytosanitaires. A l'inverse, des systèmes agricoles et fonciers établis sur des exploitations familiales permettent de « gérer les ressources naturelles de façon durable », de « protéger l'environnement » et de « promouvoir le développement durable ».⁵⁷³

294. En théorie, ces deux modèles apparaissent donc antagonistes. En revanche, dans la pratique, ils sont souvent conciliés de manière plus ou moins claire et cohérente, comme nous le montrent les situations dans les trois pays d'étude.

2– Les différentes orientations en la matière dans les pays d'étude

a) Au Niger, une position claire en faveur de l'agriculture familiale, dans un objectif de sécurité alimentaire

295. Au Niger, l'agriculture familiale « fournit la quasi-totalité de la production agricole et joue un rôle essentiel dans le pays où il fournit une bonne part de l'emploi »⁵⁷⁴. L'agriculture pluviale

⁵⁷³ Voir la [page de présentation de la situation du Niger de la plateforme de connaissances sur l'agriculture familiale \(site internet de la FAO\)](#).

⁵⁷⁴ *Ibid.*

« reste dominante » et « en majorité extensive et manuelle »⁵⁷⁵. La sécurité alimentaire est un élément central de développement agricole du pays⁵⁷⁶, et plus globalement un enjeu de politique nationale⁵⁷⁷. L'adoption des principes d'orientation du Code rural en 1993 pose les fondements de la sécurisation foncière de cette agriculture familiale, en développant des modes de gouvernance au niveau local, facilement accessibles aux populations rurales⁵⁷⁸. Le cadre juridique nigérien ne semble pas pour l'heure orienté vers le développement de l'agro-business et de l'agriculture intensive. Cependant, la nouvelle politique foncière du pays adoptée en 2021 insiste sur l'importance de développer des « investissements responsables permettant l'atteinte de la sécurité et de la souveraineté alimentaire »⁵⁷⁹. Et certains textes ont été adoptés afin de développer ou d'entretenir les ouvrages hydro-agricoles, qui constituent un enjeu majeur pour le pays, soumis à un stress hydrique important et croissant. L'ensemble des programmes prévus vise à augmenter les superficies des aménagements hydro-agricoles de 16 000 ha en 2017 à 70 000 ha à l'horizon 2030⁵⁸⁰, tout en permettant aux exploitants locaux de pouvoir bénéficier de ces aménagements et réaménagements. Sans être à proprement parler de l'agro-business, le développement de ces infrastructures hydro-agricoles va dans le sens à moyen terme d'une intensification de l'agriculture et d'un nouveau mode de gouvernance foncière, en vue de favoriser les investissements agricoles importants sur de grandes zones géographiques.

⁵⁷⁵ Alain BONNASSIEUX, « Stratégies et dynamiques au Niger face aux contraintes environnementales », in *Les cahiers d'Outre-Mer*, 270, avril-juin 2015.

⁵⁷⁶ Le programme présidentiel actuel « les Nigériens Nourissent les Nigériens », appelé programme « 3N », pose la sécurité alimentaire comme l'élément clé de lutte contre la pauvreté dans le pays. Voir HAUT-COMMISSARIAT A L'INITIATIVE 3N, *Cadre stratégique*, Présidence de la République, avril 2012, 59 p.

⁵⁷⁷ Alain BONNASSIEUX, « Stratégies et dynamiques au Niger face aux contraintes environnementales », *op.cit.*, p.102 : « les politiques publiques sur le plan alimentaire sont au cœur des enjeux de pouvoir ».

⁵⁷⁸ Voir à ce sujet AGTER : ASSOCIATION POUR L'AMÉLIORATION DE LA GOUVERNANCE DE LA TERRE, DE L'EAU ET DES RESSOURCES NATURELLES (AGTER), *Capitalisation sur l'expérience du Code rural au Niger*, 2010, 48 p.

⁵⁷⁹ Voir décret n°2021-747/PRN/MAG du 9 septembre 2021 portant adoption du document de la politique foncière rurale du Niger, ainsi que le [texte intégral de la politique foncière rurale du Niger](#) : COMITÉ NATIONAL DU CODE RURAL, *Politique foncière rurale du Niger*, 2021, 56 p.

⁵⁸⁰ Voir OFFICE NATIONALE DES AMÉNAGEMENTS HYDRO-AGRICOLES (ONAHA), *Guide de sécurisation foncière sur les aménagements hydro-agricoles au Niger*, Ed. IIED, 2017, 140 p. : D'après le recensement de la direction de la mise en valeur et de l'analyse économique de l'ONAHA, le Niger compte aujourd'hui 85 aménagements hydro-agricoles, qui s'étendent sur environ 16 000 hectares. Seuls 74 d'entre eux sont fonctionnels. Ils font travailler plus de 40 000 exploitants. Ces aménagements ont été construits à différentes périodes à partir des années 1940, avec des modalités de gestion qui ont évolué au cours du temps : Ils ont été construits sur des terres du domaine public de l'État, et ont parfois fait l'objet d'une immatriculation foncière au nom de l'État. Les exploitants travaillant sur ces zones sont détenteurs de droits fonciers coutumiers, et ces droits peuvent être transposés en droits d'exploitation lors de l'organisation du fonctionnement d'un nouvel ouvrage d'aménagement hydro-agricole. Dans la pratique, ces ouvrages hydro-agricoles n'ont pas fait l'objet de procédures uniformes, et la sécurisation foncière de l'ouvrage et des exploitants sur ces zones reste une question centrale pour leur durabilité.

b) En Haïti, une agriculture plurielle, dominée par l'agriculture familiale

296. En Haïti, l'insécurité de la tenure foncière en milieu rural et la faible taille des exploitations agricoles (1,8 ha en moyenne⁵⁸¹) sont régulièrement identifiées comme des freins majeurs pour le développement des investissements dans le secteur agricole⁵⁸². L'extrême fragmentation foncière pose les questions du remembrement parcellaire et de la viabilité des exploitations, sans pour autant que celles-ci aient été inscrites à ce jour à l'agenda politique⁵⁸³. En raison de cette situation foncière complexe, les réformes orientées vers l'agro-business ne semblent pas d'actualité en Haïti⁵⁸⁴. Et à la suite de l'échec de la réforme agraire des années 90, une nouvelle expérience de redistribution autoritaire des terres ne semble pas non plus à l'ordre du jour. La situation foncière et agricole d'Haïti reste donc marquée par une agriculture plurielle, dominée par une agriculture familiale de fait, avec également des expériences d'agriculture patronale et d'agriculture urbaine⁵⁸⁵. Sur les bases de ce constat, certains experts invitent le pays à « formuler une politique agricole plurielle » pour organiser « une agriculture devenue plurielle »⁵⁸⁶.

c) En Afrique du Sud, une agriculture clairement tournée vers l'agro-business

297. En Afrique du Sud, comme le souligne Jean-Yves Grosclaude dans la préface d'un ouvrage destiné à l'analyse de la réforme foncière, « le débat sur les vertus comparées de l'agriculture familiale et de l'agro-business se matérialise (...) de façon brutale ». Il souligne que « le rêve d'une agriculture africaine reposant sur de grandes exploitations largement capitalisées (...) et porteuses d'un développement durable et inclusif » doit regarder avec lucidité ce modèle sud-africain : « une agriculture sans paysans » et « fondée exclusivement sur des entreprises

⁵⁸¹ CIRAD, *La problématique foncière en Haïti*, juin 2016, 37 p.

⁵⁸² *Ibid.* Ce rapport du CIRAD reprend des formulations de la politique de relance du secteur agricole 2008-2020 et du plan d'investissement pour la croissance du secteur agricole de 2010, émises par le ministère de l'Agriculture, des ressources naturelles et du développement durable.

⁵⁸³ *Ibid.*, p.32.

⁵⁸⁴ *Ibid.*, p.19. Cela avait été envisagé dans le projet de loi-cadre réformant l'INARA en 2004, qui prévoyait de créer des « espaces pour la mise en place d'unités agro-industrielles susceptibles d'offrir des opportunités de marché pour les produits paysans », sans qu'il y ait eu de suites à ce jour.

⁵⁸⁵ *Ibid.*, p.31 et 32.

⁵⁸⁶ *Ibid.*, p.32.

agricoles de type capitaliste (...) ne marche pas »⁵⁸⁷. Une analyse historique permet de mieux comprendre cette situation, et de mesurer l'ampleur du processus de destruction de l'agriculture paysanne et familiale de cette région du monde. Bien que relativement dynamique et en plein développement pendant la deuxième moitié du XIXe siècle, cette agriculture a été peu à peu déstructurée et « méthodiquement détruite pour que l'ensemble des ressources disponibles - terres, eau et main-d'œuvre – puissent être consacrées au développement séparé de la minorité au pouvoir »⁵⁸⁸. L'Afrique du Sud est ainsi passée très tôt d'une agriculture familiale à une agriculture industrielle, bien avant les influences tournées vers l'agro-business de la fin du XX^{ème} siècle. A la fin de l'apartheid, il en a résulté un état de délabrement alarmant de l'agriculture paysanne, véritablement broyée par ce phénomène entre une agriculture exclusivement réservée aux minorités blanches d'un côté, et des populations noires complètement prolétarisées de l'autre. L'agriculture familiale a dès lors « pratiquement disparue » en Afrique du Sud, et avec elle, « tout le savoir-faire paysan »⁵⁸⁹. Dans le contexte actuel, les seules perspectives de développement d'une agriculture pour les populations les plus pauvres seraient donc limitées à la reproduction du modèle entrepreneurial mis en place par les « *white farmers* » jusqu'à aujourd'hui. C'est ainsi que le processus de redistribution foncière mené depuis le début de la réforme se fonde sur un modèle « commercial » et « patronal »⁵⁹⁰. La réforme menée par les pouvoirs publics sud-africains se fait selon un modèle productif standard et unilatéral en tous points identiques à ceux promus par le passé, c'est-à-dire structuré sur la mécanisation, une forte spécialisation des productions, une séparation stricte des activités de culture et d'élevage, ainsi qu'une main d'œuvre salariée et non paysanne⁵⁹¹. Après plus de vingt années de réforme foncière, les choix nationaux semblent toujours se construire clairement vers le développement d'une agriculture intensive tournée vers le marché et les exportations. Sur la base de ce constat, et afin de s'orienter vers un développement économique plus intégré, certains travaux de recherche prônent de « redévelopper une agriculture familiale marchande », qui ne serait pas exclusivement fondée sur une agriculture de subsistance, et qui permettrait de répondre aux différents impératifs de développement économique et social du pays⁵⁹².

⁵⁸⁷ Hubert COCHET, « La question agraire en Afrique du Sud : échec d'une réforme », in *Focales*, n°17, Agence française de développement, décembre 2013, 160 p., p.7.

⁵⁸⁸ *Ibid*, p.11.

⁵⁸⁹ *Ibid*, p.12.

⁵⁹⁰ *Ibid*, p.15.

⁵⁹¹ *Ibid*.

⁵⁹² *Ibid*, p.16.

Conclusion du chapitre

298. Les évolutions technologiques influencent profondément les approches techniques de la gouvernance foncière, et plus globalement la manière de penser la question foncière. Ces approches techniques font l'objet de modélisations, qui peuvent apparaître comme distinctes mais complémentaires des modèles théoriques classiques (présentés au chapitre 1).

299. A travers les nouvelles technologies, de nouvelles manières et perspectives de traiter l'information foncière apparaissent, et entraînent progressivement un passage du modèle cadastral à des systèmes d'information foncière (SIF) multiusages, évolutifs et modulables. Bien qu'adaptables à chaque contexte national, ces nouveaux SIF présentent certaines caractéristiques communes, qui visent à les rendre plus accessibles et plus cohérents aux contextes des pays en développement. Ces SIF sont aujourd'hui des outils importants d'aide à la décision, mais ne constituent pas à proprement parler des systèmes administratifs.

300. Par ailleurs, l'intégration de ces nouvelles technologies et l'évolution de ces modèles techniques induisent des réformes administratives importantes, principalement orientées vers la mise en place du concept de e-gouvernance. Comme le montre l'analyse des trois cas d'étude, ce processus paraît sous de nombreux aspects peu adapté et difficile à mettre en œuvre pour les pays en développement, notamment pour ceux présentant des capacités administratives limitées. L'enjeu de l'intégration des nouvelles technologies devient ainsi un enjeu de réforme administrative.

301. Enfin, il existe une modélisation des approches techniques de la question foncière en fonction des territoires, entre les zones urbaines et les zones rurales. Les droits positifs relatifs à la gouvernance foncière urbaine dans les pays d'étude restent fortement structurés autour de concepts classiques communs (zonage, lotissement, copropriété, et expropriation). Les mécanismes juridiques de l'organisation du foncier rural restent quant à eux organisés autour de deux orientations, qui représentent deux choix de développement différents, fortement marqués d'un point de vue idéologique : les réformes foncières dirigées par l'État et les réformes foncières assistées par le marché.

302. A travers l'ensemble de ces éléments, ces modélisations techniques entraînent une certaine standardisation des approches techniques de la question foncière.

Conclusion du titre

303. D'un point de vue global, l'ensemble de ces modèles théoriques (chapitre 1) et techniques (chapitre 2) de gouvernance foncière restent une référence dans les trois pays d'étude. Ils constituent des influences exogènes majeures dans la définition et l'évolution des cadres juridiques de ces pays, et orientent de manière significative leurs choix techniques et administratifs en matière foncière.

304. Mais ces modèles présentent également des limites structurelles importantes dans le contexte des pays en développement. En adoptant des approches standardisées, tant d'un point de vue conceptuel qu'au niveau de leur mise en œuvre, ils ne permettent pas de prendre en considération l'ensemble des situations et des complexités juridiques existantes en matière foncière. Ainsi, ils n'apportent pas de solution à la problématique des hétérogénéités juridiques, qui est pourtant l'une des caractéristiques essentielles des dynamiques foncières dans les pays en développement.

305. Il apparaît important, aujourd'hui, de pouvoir dépasser ces modèles pour repenser la gouvernance foncière, tant d'un point de vue théorique que d'un point de vue technique, pour répondre aux contextes des pays en développement.

Titre 2 : Le cadre international de la gouvernance foncière, entre souplesse juridique et influence des interventions

306. A partir des années 1960, à la suite des décolonisations et de l'émergence de ce qui sera appelé par la suite les « pays en développement », s'est progressivement construit un droit international du développement⁵⁹³. Il y a une cinquantaine d'années, ce droit était principalement vu comme « un droit de la réduction des inégalités de développement » ou comme « un droit social des nations »⁵⁹⁴. A côté des sources traditionnelles négociées, conventionnelles et contraignantes du droit international, ont émergé avec ce droit international du développement « des instruments plus souples », caractérisés par « une normativité relative, évolutive, imparfaite »⁵⁹⁵. Depuis une trentaine d'années, la problématique du développement se trouve renouvelée, pour ne plus se pencher exclusivement sur une réduction des inégalités entre nations, mais pour prendre en compte également des sujets d'intérêts communs⁵⁹⁶. Cela est particulièrement le cas sur l'ensemble des thématiques en lien avec le développement durable.

307. Le cadre international de gouvernance environnementale et de gestion des ressources naturelles a évolué pour se structurer progressivement autour d'un large éventail juridique, avec l'idée d'imbriquer un droit souple sans contenu normatif précis, au sein d'un droit international classique, conventionnel et contraignant⁵⁹⁷. Cette idée de structurer un droit international à la « normativité graduée » apparaît « bien en phase avec un monde en mouvement »⁵⁹⁸, et « bien adaptée aux conventions mouvantes de la vie internationale »⁵⁹⁹. Les États et organisations internationales adoptent ainsi un grand nombre d'actes soit matériellement souples, c'est-à-dire

⁵⁹³ L'émergence de ce droit international du développement a notamment été présenté par Emmanuel JOS, « Droit du développement, Ex-fan des sixties », in *Dictionnaire des idées reçues en droit international*, Ed. Pedone, 2017, 598 p., pp.181-185. Pour une situation dans le contexte des années 60, voir également Michel VIRALLY, « Vers un droit international du développement », in *Annuaire français de droit international*, 1965, pp 3-12.

⁵⁹⁴ Emmanuel JOS, « Droit du développement, Ex-fan des sixties », *op.cit.*, p.181.

⁵⁹⁵ *Ibid.*

⁵⁹⁶ *Ibid.*, p.184. Cette nouvelle approche a particulièrement été mise en lumière lors du Sommet de la terre de Rio en 1992, au cours duquel le défi fondamental du développement durable a été défini comme un processus devant concilier croissance économique, respect de l'environnement, équité sociale, ainsi que protection et promotion de la diversité des expressions culturelles.

⁵⁹⁷ Hervé ASCENSIO, « *Soft law* : 50 nuances de gris » in *Dictionnaire des idées reçues en droit international*, Ed. Pedone, 2017, 598 p., pp.541-546 : « aujourd'hui, droit souple et droit contraignant peuvent être imbriqués ».

⁵⁹⁸ *Ibid.*, p.544.

⁵⁹⁹ Pierre-Marie DUPUY et Yann KERBRAT, *Droit international public*, Dalloz, Paris, 11^{ème} édition, 2012, 960 p., p.428.

sans contenu normatif précis, soit formellement souples, c'est-à-dire non juridiquement obligatoires⁶⁰⁰, qui forment ce que les anglo-saxons ont appelé la *soft law*. La doctrine française a pendant longtemps hésité sur la traduction à apporter à ce terme de *soft law*, entre « droit mou »⁶⁰¹, « droit doux »⁶⁰², « droit modulable »⁶⁰³, « droit à l'état naissant »⁶⁰⁴ ... Le terme « droit souple » semble aujourd'hui faire consensus⁶⁰⁵ pour caractériser ce nouveau phénomène juridique de dégradé normatif. Certains juristes évoquent également des « actes concertés non conventionnels », afin de marquer une distinction avec les actes conventionnels classiques contraignants, type traité, du droit international⁶⁰⁶.

308. Cette *soft law* correspond bien aux besoins actuels de la thématique foncière. En effet, la gouvernance du foncier et des ressources naturelles touche des préoccupations publiques dans des domaines très divers, tels que le développement économique, l'inclusion sociale, l'identité culturelle, et le développement durable. Le foncier n'est pas une thématique figée, mais bien une thématique en mouvement avec les autres évolutions et secteurs d'une société⁶⁰⁷, qui nécessite une approche graduée, adaptable et modulable.

309. Cette *soft law* s'adapte également bien aux attentes du droit international du développement, qui vise à organiser une stratégie intégrée et globale pour l'ensemble des États et des organisations internationales, structurée autour d'objectifs et d'agendas politiques de réalisation⁶⁰⁸. Cette approche « technique politico-juridique »⁶⁰⁹ correspond bien aux attentes

⁶⁰⁰ Hervé ASCENSIO, « *Soft law* : 50 nuances de gris », *op.cit.*

⁶⁰¹ René-Jean DUPUY, « La technique de l'accord mixte utilisée par les Communautés européennes », in *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1973, p.259.

⁶⁰² Michel VIRALLY, « La distinction entre textes internationaux ayant une portée juridique entre les acteurs et textes qui en sont dépourvus », in *Annuaire de l'Institut de droit international*, Vol. 60-I, II, 1983, p.221-223.

⁶⁰³ CONSEIL D'ÉTAT, *Étude annuelle 2013 – le droit souple*, La Documentation française, 2013, 297 p.

⁶⁰⁴ David RUZIÉ, *Droit international public*, Dalloz, 18^{ème} édition, 2006, 287 p., p 2. Pour un inventaire des autres traductions possibles (droit vert, droit vague, droit assourdi ...) voir également Filippa CHATZISTAVROU, « L'usage du *soft law* dans le système juridique international et ses implications sémantiques et pratiques sur la notion de règle de droit », in *Le portique*, [en ligne], n°15, 2005, 13 p., p.4.

⁶⁰⁵ CONSEIL D'ÉTAT, *Étude annuelle 2013 – le droit souple*, *op.cit.* La commission de terminologie et de néologie du ministère de la Justice préconise également l'usage de l'expression « droit souple ».

⁶⁰⁶ Quoc Dinh NGUYEN, Patrick DAILLIER et Alain PELLET, *Droit international public*, LGDJ, 5^{ème} édition, 1994, pp.377-384 repris par Filippa CHATZISTAVROU, « L'usage du *soft law* dans le système juridique international et ses implications sémantiques et pratiques sur la notion de règle de droit », *op.cit.*, p.4.

⁶⁰⁷ Lorenzo COTULA, « *International Soft-law Instruments and Global Resource Governance : Reflections on the Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure* », in *Law, Environment and Development Journal*, 13/2, 2017, pp.117-133.

⁶⁰⁸ Olivia DANIC, « Objectifs du Millénaire : parfaits pour le quatrième », in *Dictionnaire des idées reçues en droit international*, Ed. Pedone, 2017, pp.397-401.

⁶⁰⁹ *Ibid.*

des États et des agences d'aide au développement, et offre l'avantage de la flexibilité et de la préservation de la marge de manœuvre pour chaque type d'acteur impliqué dans le développement⁶¹⁰. Il en ressort cependant une certaine ambiguïté et parfois confusion sur les différents rôles, missions, et modes d'intervention de chacun.

310. Le cadre international de la gouvernance foncière est ainsi marqué aujourd'hui par un double phénomène. Tout d'abord, l'émergence d'une *soft law* spécifique à la thématique foncière, qui apparaît comme très diverse avec des sources multiples de création (chapitre 1), et ensuite une influence importante des agences d'aide au développement, qui bénéficient chacune d'une forte autonomie dans leurs modes d'interventions (chapitre 2).

⁶¹⁰ *Ibid.* Les Objectifs du millénaire pour le développement, auxquels ont succédé les Objectifs de développement durables en 2015, constituent aujourd'hui le principal plan d'action du droit international du développement.

Chapitre 1 : La *soft law*, base du droit international en matière de gouvernance foncière

311. L'analyse des relations internationales repose sur une approche pluridisciplinaire, et nécessite la prise en compte de différents concepts, tels que la théorie des alliances, la sociologie de la mobilisation transnationale et l'économie politique internationale⁶¹¹. Le traitement de la question foncière au sein de ces relations internationales s'aligne sur ce principe et s'appuie sur un large éventail d'instruments juridiques, sectoriels et intersectoriels, en grande majorité non contraignants⁶¹². La *soft law* représente une composante essentielle du cadre juridique foncier à l'international, qui permet aux États d'adopter certains principes, sans en faire directement des engagements juridiques contraignants⁶¹³. Cette démarche traduit un souhait de non-ingérence directe des États dans ce secteur, lié en grande partie à la forte souveraineté qui accompagne les questions foncières. Mais cela traduit également la difficulté à dégager un consensus sur ce sujet sensible et complexe. Le droit international foncier présente ainsi « une image où diverses nuances de normativité peuvent coexister et interagir »⁶¹⁴, et se construit en grande partie sur une *soft law* large et variée, issue de sources très diverses (sections 1).

312. En parallèle à cela, les relations internationales sont marquées par l'éclosion de nouveaux acteurs⁶¹⁵. Le jeu classique de la puissance étatique se trouve modifié⁶¹⁶, et la *soft law* apparaît comme un instrument pertinent, que ce soit dans sa phase d'élaboration ou dans sa phase de mise en œuvre, pour ouvrir les questions de droit international à un cercle élargi d'acteurs, et pour mettre les différents acteurs en coresponsabilité de l'application du droit international. Cela est particulièrement vrai en matière foncière, où les dynamiques s'inscrivent à de multiples niveaux et mobilisent des acteurs très divers. Le cadre international de la gouvernance foncière

⁶¹¹ Frédéric RAMEL, *Philosophie des relations internationales*, Ed. Presses Sciences po, Paris, 2011, 520 p., p.17.

⁶¹² FAO, *La gouvernance responsable des régimes fonciers et le droit*, Ed. FAO, Rome, 2016, 120 p.

⁶¹³ Julien CALAZA, « Le *soft law* international, entre inspiration et aspiration », in *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2011/1, vol. 66, pp.41 – 84, p.47 : « La vitalité de ces normes [de *soft law*], leur incessant développement signifie qu'elles rendent des services aux sujets de droit. (...) Les États refusent, en recourant à un énoncé de *soft law*, un engagement juridique contraignant, mais ne renoncent pas à toute forme d'engagement ».

⁶¹⁴ (notre traduction) Lorenzo COTULA, « *International Soft-law Instruments and Global Resource Governance : Reflections on the Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure* », *op.cit.*, p.124.

⁶¹⁵ Voir Frédéric RAMEL, *Philosophie des relations internationales*, *op.cit.* L'auteur souligne une présence de plus en plus marquée des acteurs transnationaux comme un élément fondamental de l'évolution des relations internationales, avec un rôle accru des firmes multinationales, l'essor des ONG, et la formation d'une société civile globale.

⁶¹⁶ *Ibid.*

est ainsi complété par de nombreuses mesures extra-étatiques, qui émanent aussi bien des acteurs du secteur privé que des acteurs de l'aide internationale au développement (section 2).

Section 1 - une *soft law* diverse aux multiples sources en matière de foncier au niveau international

313. La *soft law* qui encadre l'approche internationale du foncier présente de multiples visages et ramifications. Elle peut aussi bien être formée à partir de sections de textes généralistes sur les droits humains, que par des mesures visant un secteur spécifique établies à une échelle régionale ou plus locale. Il existe ainsi une très grande hétérogénéité de la *soft law*, qui est l'une de ses principales caractéristiques, et qui aboutit à ce que certains auteurs qualifient de « variabilité de légalisation »⁶¹⁷ ou de « gamme juridique à graduation diversifiée »⁶¹⁸. Ces instruments de *soft law* sont « développés par divers acteurs jouissant d'une légitimité politique différente, à travers des processus variés, ce qui aboutit à des résultats normatifs différents »⁶¹⁹. Cette *soft law* n'est pas sans rappeler l'espace de non droit évoqué par le doyen Carbonnier, selon lequel il ne faut pas entendre « le vide absolu de droit, mais une baisse plus ou moins considérable de la pression juridique »⁶²⁰. La *soft law* transcrit bien cette idée de baisse de tension juridique au sein du droit international.

314. Sur la thématique foncière, la *soft law* s'établit au niveau international à plusieurs échelles. Certaines mesures sont à vocation générale et mondiale (§1), alors que d'autres sont établies à des échelles plus limitées, principalement régionales et sous-régionales (§2).

§1 : Les éléments de *soft law* relatifs au foncier élaborés à l'échelle mondiale

315. Le foncier est une thématique abordée sous des angles très différents à l'échelle mondiale. C'est une composante qui apparaît dans certains textes majeurs à vocation généraliste, comme

⁶¹⁷ Filippa CHATZISTAVROU, « L'usage du *soft law* dans le système juridique international et ses implications sémantiques et pratiques sur la notion de règle de droit », *op.cit.*, p.2 : « selon le degré d'institutionnalisation, la norme est plus ou moins contraignante (degré de force juridique), élaborée de façon plus ou moins précise (degré d'engagement précis) et accompagnée ou non d'une sanction (degré des délégations d'autorité) ».

⁶¹⁸ *Ibid.*

⁶¹⁹ (notre traduction) Lorenzo COTULA, « *International Soft-law Instruments and Global Resource Governance : Reflections on the Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure* », *op.cit.*, p.124.

⁶²⁰ Jean CARBONNIER, *Flexible droit, pour une sociologie du droit sans rigueur*, *op.cit.*, p.26.

les textes cadres en lien avec les droits de l'homme (A). Il a également fait l'objet d'un traitement spécifique à travers l'adoption des directives volontaires sur les régimes fonciers, adoptées en 2012 par le Comité de sécurité alimentaire des Nations unies, qui reste à ce jour le texte le plus abouti et le plus complet sur la question (B). Enfin, certaines mesures plus ponctuelles, à vocation généraliste, traitent aussi de cette question, sous des angles parfois très sectoriels (C).

A – Les orientations et principes posés par les textes à vocation générale

316. Ces mesures générales qui touchent ce qui pourrait être appelé « les droits fondamentaux du foncier », sont issues de textes et de résolutions se rapportant aux droits humains, mais aussi aux objectifs de développement durable, adoptés en 2015 par l'Assemblée générale des Nations unies.

1 - Les textes des droits humains

317. Le droit international des droits humains aborde relativement peu la question des rapports à la terre, et reste souvent dans des termes très généraux⁶²¹. L'article 17 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 prévoit que « toute personne, aussi bien seule qu'en collectivité, a droit à la propriété », et que « nul ne peut être arbitrairement privé de sa propriété »⁶²². Excepté une référence au droit des peuples à disposer de leurs ressources naturelles⁶²³, le Pacte international des droits civils et politiques et le Pacte international des droits économiques et sociaux n'abordent pas la question des droits d'accès à la terre. D'un point de vue historique, il existe donc très peu d'éléments de référence se rapportant à la thématique foncière au niveau mondial.

318. La thématique foncière est évoquée dans des textes et déclarations plus récents relatifs aux droits humains, comme par exemple ceux en lien avec l'éviction et les déplacements des

⁶²¹ COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT, *État des lieux des cadres normatifs et des directives volontaires concernant le foncier*, Ministère des Affaires étrangères/Agence française de développement, octobre 2014, 21 p., p.4.

⁶²² La Déclaration des droits de l'homme de 1948 peut être considérée comme de la *soft law* dans la mesure où ce n'est pas un texte directement contraignant pour les États.

⁶²³ Voir l'article 1.2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966, ainsi que l'article 1.2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

populations autochtones⁶²⁴. Elle a également fait l'objet d'un rapport spécial du Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, qui établit une étroite corrélation entre les droits fonciers et les droits humains⁶²⁵. Elle a aussi été intégrée de manière transversale dans les objectifs de développement durable, qui posent les grandes lignes de la lutte contre la pauvreté et du développement mondial à l'horizon 2030.

2 - La thématique foncière au sein des objectifs de développement durable

319. Les objectifs de développement durable (ODD) ont été adoptés par l'Assemblée générale des Nations unies en 2015⁶²⁶ et ont succédé aux objectifs du millénaire pour le développement (OMD). A la différence de ces précédents OMD, ils traitent des questions de gouvernance, de paix et de justice⁶²⁷. Parmi les dix-sept objectifs de développement durable, trois d'entre eux se rapportent plus spécifiquement au secteur foncier. L'ODD 1 vise à éliminer la pauvreté et prévoit que « tous les hommes et les femmes (...) aient accès (...) à la propriété (...), au contrôle des terres (...) et aux ressources naturelles ». L'ODD 2 vise à éliminer la faim et à assurer la sécurité alimentaire, et pose comme objectif de doubler d'ici 2030 la productivité agricole (...) en assurant l'égalité d'accès aux terres et aux autres ressources productives ». L'ODD 5 se rapporte à l'égalité des sexes et prévoit que les femmes aient les mêmes droits « à l'accès à la propriété et au contrôle des terres » que les hommes. Ces trois objectifs s'accompagnent de plusieurs indicateurs qui permettent de mesurer l'évolution des droits fonciers d'ici 2030 dont notamment⁶²⁸ :

- l'indicateur 1.4.2 qui vise à mesurer la « proportion de la population adulte totale qui dispose de la sécurité des droits fonciers et de documents légalement authentifiés, et qui considère que ses droits sur la terre sont sûrs » ;
- l'indicateur 5.a.1 qui vise à mesurer la « proportion de la population agricole totale ayant des droits de propriété ou des droits garantis sur des terres agricoles, (...), ainsi que la

⁶²⁴ Voir par exemple ASSEMBLÉE DES NATIONS UNIES, *Résolution 61/295 du 13 septembre 2007 adoptant la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones*, UN Doc A/HRC/4/18.

⁶²⁵ CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DES NATIONS UNIES, *Rapport de la Haut-Commissaire des Nations unies aux droits de l'homme E/2014/86*, 2014.

⁶²⁶ ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES, *Résolution A/RES/70/1 du 25 septembre 2015*.

⁶²⁷ Olivia DANIC, « Objectifs du Millénaire : parfaits pour le quatrième », *op.cit.*

⁶²⁸ Voir le cadre mondial des indicateurs relatifs aux objectifs et aux cibles du Programme de développement durable à l'horizon 2030 élaboré à la suite de la résolution A/RES/71/313 du 6 juillet 2017 de l'Assemblée générale des Nations unies.

proportion de femmes parmi les titulaires de droits de propriété ou de droits garantis sur les terres agricoles » ;

- l'indicateur 5.a.2 qui vise quant à lui à mesurer la « proportion de pays dotés d'un cadre juridique (y compris le droit coutumier) garantissant aux femmes les mêmes droits que les hommes en matière d'accès à la propriété ou au contrôle des terres ».

320. Les questions foncières sont régulièrement appréhendées comme une composante du droit à l'alimentation, qui est lui-même intégré aux droits humains⁶²⁹. Cette position a été confirmée lors de l'adoption des directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers, qui constitue une étape essentielle d'élaboration de la *soft law* en matière de foncier à l'échelle internationale.

B – Les directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers

321. En 2011, Olivier de Schutter, rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation auprès des Nations unies⁶³⁰, a rappelé que les droits fonciers constituaient « le premier élément fondamental dans la voie de la réalisation de la sécurité alimentaire » et que les usagers vulnérables des terres devaient « être protégés par des directives internationales »⁶³¹. Il définissait ainsi les objectifs de base de ce qui allait devenir des directives volontaires sur les régimes fonciers, à savoir assurer la sécurité alimentaire et protéger les personnes les plus vulnérables. Ces directives volontaires, en dehors d'être un élément significatif du cadre international sur le foncier, constituent également un exemple concret d'un processus d'élaboration et de mise en œuvre de *soft law*⁶³². Tout d'abord, il convient de revenir sur ces

⁶²⁹ Voir en ce sens : HAUT-COMISSARIAT AUX NATIONS UNIES AUX DROITS DE L'HOMME, *Communiqué de Presse d'Olivier DE SCHUTTER, Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation au Conseil des droits de l'homme des Nations unies, Les usagers vulnérables des terres doivent être protégés par des directives internationales*, 3 octobre 2011.

⁶³⁰ Olivier DE SCHUTTER a été le rapporteur spécial des Nations unies sur les droits à l'alimentation de 2008 à 2014. A ce titre, il a tenu un rôle significatif dans le cadre des processus d'élaboration, de négociation et d'adoption des directives volontaires sur les régimes fonciers.

⁶³¹ HAUT-COMISSARIAT AUX NATIONS UNIES AUX DROITS DE L'HOMME, *Communiqué de Presse d'Olivier DE SCHUTTER, Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation au Conseil des droits de l'homme des Nations unies, Les usagers vulnérables des terres doivent être protégés par des directives internationales*, 3 octobre 2011.

⁶³² Lorenzo COTULA, « *International Soft-law Instruments and Global Resource Governance : Reflections on the Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure* », *op.cit.*, p.118 : l'auteur souligne que les approches telles que les directives volontaires ont « souvent été théorisées dans les travaux universitaires (...) mais plus rarement suivies dans leurs mises en œuvre et résultats finaux » (notre traduction). Il souligne également que les directives volontaires sur les régimes fonciers, en tant qu'instrument de *soft-law* international,

directives volontaires en elles-mêmes, avant de se pencher sur les avancées qu'elles ont entraînées, mais aussi sur leurs limites.

1 - Présentation des directives volontaires sur les régimes fonciers

a) Les directives volontaires sur les régimes fonciers, un dispositif porté par la FAO

322. L'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)⁶³³ a joué un rôle clé dans l'élaboration, l'adoption et la mise en œuvre des directives volontaires. En 2006, elle a organisé une importante conférence internationale sur les réformes agraires et le développement rural, à Porto Alegre au Brésil⁶³⁴, qui a donné un nouvel élan aux efforts internationaux visant à établir un cadre pour améliorer l'accès à la terre et aux ressources naturelles pour les populations rurales les plus pauvres⁶³⁵. A la suite de cette rencontre internationale, la FAO a porté l'idée d'établir un nouvel instrument international volontaire sur la gouvernance des terres et des ressources naturelles, dans la lignée de certains autres instruments volontaires qui avaient été élaborés avec son soutien à la fin des années 1990 et au début des années 2000⁶³⁶.

323. A la suite de la crise financière de 2007, le contexte foncier mondial a connu un développement important des investissements de certaines sociétés multinationales et de certains États sur les terres de pays en développement. Ce phénomène s'est accompagné d'une explosion des prix des denrées alimentaires de base, et à partir de 2009 d'une importante médiatisation⁶³⁷. Les organisations internationales ont alors cherché rapidement à encadrer les

« offrent des opportunités de suivre les trajectoires de vie de ces instruments et leur efficacité à apporter des changements » (notre traduction).

⁶³³ L'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture est parfois désignée par l'acronyme OAA, mais plus régulièrement par l'acronyme FAO, qui correspond à son appellation en langue anglaise *Food and Agriculture Organization*.

⁶³⁴ Voir le rapport de la conférence internationale sur les réformes agraires et le développement rural de Porto Alegre : FAO, *Report of the international Conference on Agrarian Reform and Rural Development (ICARRD)*, C2006/REP, 7-10 Mars 2006, Porto Alegre, 58 p.

⁶³⁵ Lorenzo COTULA, « *International Soft-law Instruments and Global Resource Governance : Reflections on the Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure*, op.cit., p.119.

⁶³⁶ *Ibid.* La FAO a soutenu par exemple le code de conduite pour une pêche responsable, adopté en 1995 et les directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate, adoptées en 2004.

⁶³⁷ Voir à ce sujet COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT, *État des lieux des cadres normatifs et des directives volontaires concernant le foncier*, op.cit., p.10.

investissements dans l'agriculture, afin d'enrayer ce processus que certains ont qualifié d'« accaparement des terres »⁶³⁸. La Banque mondiale a porté à cette époque une démarche pour des investissements agricoles responsables, connu sous le sigle RAI⁶³⁹, mais cette initiative et ces principes ont été assez rapidement contestés par certains États et certaines organisations de la société civile, en raison de leur caractère marqué pour certes encadrer, mais également développer les investissements agricoles des entreprises multinationales dans le monde⁶⁴⁰. A ce sujet, le rapporteur des Nations unies sur le droit à l'alimentation, Olivier de Schutter, a déclaré en juin 2010 qu'il était « regrettable, au lieu de relever le défi d'une agriculture durable d'un point de vue social et environnemental », que « nous agissions comme s'il était possible d'accélérer la destruction des paysans de la planète de manière responsable »⁶⁴¹. C'est donc dans ce contexte et en partie en réaction, ou au moins en complément de cette première initiative portée par la Banque mondiale visant à donner un cadre aux investissements fonciers dans le monde, que le processus d'élaboration des directives volontaires sur les régimes fonciers a été entamé en 2009.

324. Les directives volontaires sont le fruit de deux années de vastes consultations, et d'une année de négociations intergouvernementales⁶⁴². Le procédé d'élaboration apparaît comme novateur, dans la mesure où il n'a pas été simplement mené par les États, mais également par un cercle élargi d'acteurs, avec des membres du secteur privé et des organisations de la société civile⁶⁴³. Ainsi, « en tant qu'instrument négocié, les directives volontaires reflètent des positions diverses »⁶⁴⁴ et le texte final représente un compromis entre l'ensemble des acteurs intervenants sur les questions foncières⁶⁴⁵ : État, sociétés privées, et organisations de la société civile. En raison de son caractère non obligatoire, les États n'ont pas eu à trancher sur certains

⁶³⁸ *Ibid.*

⁶³⁹ *Ibid.* En réaction face aux accaparements de terres, « la Banque mondiale a ainsi promu des principes pour des investissements agricoles responsables, connus sous leur signe anglais RAI – *Responsible agricultural investments* - ».

⁶⁴⁰ *Ibid.*

⁶⁴¹ Olivier DE SCHUTTER, « Comment détruire la paysannerie mondiale de manière responsable », in *project-syndicate.org*, [en ligne], juin 2010.

⁶⁴² FAO, *La gouvernance responsable des régimes fonciers et le droit*, *op.cit.*, p.3.

⁶⁴³ COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT, *État des lieux des cadres normatifs et des directives volontaires concernant le foncier*, *op.cit.*, p.11.

⁶⁴⁴ (notre traduction) Lorenzo COTULA, « *International Soft-law Instruments and Global Resource Governance : Reflections on the Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure*, *op.cit.*, p.121.

⁶⁴⁵ COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT, *État des lieux des cadres normatifs et des directives volontaires concernant le foncier*, *op.cit.*

éléments sensibles, et le texte final contient certaines ambiguïtés, voire contradictions⁶⁴⁶. À l'issue de cet intense processus de négociation, l'instance la plus importante des Nations unies en matière de sécurité alimentaire, le Comité de sécurité alimentaire (CSA), a approuvé ces directives lors de sa 38^{ème} session le 11 mai 2012⁶⁴⁷.

b) La structure et la portée de ces directives volontaires sur les régimes fonciers

325. Le texte final des directives volontaires est organisé en sept parties, et comprend cent soixante articles qui s'adressent principalement aux États, ainsi que trente autres articles qui s'adressent davantage aux acteurs non étatiques⁶⁴⁸. Les deux premières parties du texte présentent les principes généraux des directives, et appellent les États à reconnaître, respecter, protéger et renforcer « les droits fonciers légitimes »⁶⁴⁹. Ces parties rappellent la responsabilité des acteurs non étatiques, notamment les sociétés privées, dans la promotion et le respect des droits fonciers. Elles présentent également des « principes de mise en œuvre », qui précisent les critères qui doivent orienter l'application de ces directives. Il est ainsi fait référence aux principes de non-discrimination, de consultation des populations, d'état de droit, d'égalité des sexes, de transparence, de responsabilité et d'amélioration continue⁶⁵⁰. Les parties 3 à 6 présentent ensuite des orientations concrètes et plus techniques pour structurer l'approche foncière des différents acteurs. Elles portent sur la reconnaissance juridique et l'attribution des droits et devoirs fonciers, les transferts et modifications de ces droits fonciers, l'administration des régimes fonciers et l'action face au changement climatique⁶⁵¹. Enfin, la septième partie du

⁶⁴⁶ *Ibid* : « Et le fait même que les directives volontaires (...) n'obligent pas les État (...) autorise le maintien d'affirmations contradictoires ».

⁶⁴⁷ 82 États membres du Comité de sécurité alimentaire, ainsi que 3 institutions spécialisées des Nations unies, 14 représentants d'organisations de société civile et d'ONG, et 3 représentants d'associations du secteur privé ont participé à cette session du CSA. Voir CSA, *rapport de la trente-huitième session (extraordinaire)*, 11 mai 2012.

⁶⁴⁸ Voir la version finale des directives volontaires adoptées par le CSA : COMITÉ DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE MONDIALE, *Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire mondiale*, 38^{ème} session (extraordinaire), 11 mai 2012, Rome ; 41 p.

⁶⁴⁹ *Ibid*, p.1 à 12.

⁶⁵⁰ *Ibid*, p.4-5. Ces différents principes sont rappelés à l'article 3B du texte final des directives volontaires, relatif aux « principes de mise en œuvre ».

⁶⁵¹ *Ibid*, p.12 à 40. Voir également Lorenzo COTULA, « *International Soft-law Instruments and Global Resource Governance : Reflections on the Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure* », *op.cit.*, p.121.

texte final porte plus spécifiquement sur les processus de promotion et de mise en œuvre de ces directives⁶⁵².

326. A travers les directives volontaires, c'est la première fois qu'un instrument juridique mondial fournit des orientations complètes sur la gouvernance des terres et des ressources naturelles⁶⁵³. Elles représentent un consensus politique mondial sur la question, et apparaissent comme un outil qui permet de « démocratiser la gouvernance foncière »⁶⁵⁴. Elles établissent le principe de coresponsabilité des différents acteurs en matière foncière⁶⁵⁵, mais souligne aussi le rôle central de l'État dans les réformes juridiques à engager, en précisant qu'ils ont la responsabilité de leur mise en œuvre ainsi que de leur suivi et de leur évaluation⁶⁵⁶. Depuis leur adoption, les directives volontaires jouissent d'une autorité politique considérable. Elles ont bénéficié de nombreuses déclarations de soutien de haut niveau, notamment du G8, du G20, de l'Assemblée générale des Nations unies, et de la conférence Rio+20 sur le climat⁶⁵⁷. Elles ont également une légitimité sociale importante, aussi bien au niveau des gouvernements qu'au niveau des OSC et des acteurs privés⁶⁵⁸. Elles ont par ailleurs permis d'inscrire la question foncière à l'agenda public international.

2 - Les directives volontaires sur les régimes fonciers, une avancée significative vers un cadre de référence international des problématiques foncières

327. Les directives volontaires sur les régimes fonciers présentent des avancées significatives à plusieurs niveaux concernant la construction d'un cadre juridique international sur les thématiques foncières. Tout d'abord, dans le contenu, les directives volontaires soulignent

⁶⁵² COMITÉ DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE MONDIALE, *Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire mondiale*, op.cit., p.41.

⁶⁵³ Lorenzo COTULA, « *International Soft-law Instruments and Global Resource Governance : Reflections on the Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure* », op.cit., p.122 : l'auteur précise cependant que ce texte ne couvre pas l'eau, les OGM et les ressources minières.

⁶⁵⁴ *Ibid*, p.129-130 : l'auteur ajoute que « ce processus ouvre la gouvernance des ressources naturelles et soutient la citoyenneté active » (notre traduction).

⁶⁵⁵ Voir par exemple les articles 3.2 et 12.12 des directives volontaires.

⁶⁵⁶ Voir l'article 26.1 des directives volontaires.

⁶⁵⁷ FAO, *La gouvernance responsable des régimes fonciers et le droit*, op.cit., p.13.

⁶⁵⁸ Voir ce sens Lorenzo COTULA, « *International Soft-law Instruments and Global Resource Governance : Reflections on the Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure* », op.cit., p.119. L'auteur souligne que ces directives volontaires sont en grande partie soutenues par les acteurs du secteur privé, dans la mesure où elles permettent de clarifier et légitimer leurs positions.

qu'aucun droit foncier n'est absolu. Ce principe est posé par l'article 4.3, qui précise également que ces droits fonciers peuvent être limités par les droits d'autrui, et par les mesures prises à des fins publiques. De plus, l'article 17.4 encourage la reconnaissance des droits fonciers superposés⁶⁵⁹. Les directives volontaires soulignent aussi l'importance de la reconnaissance des droits informels⁶⁶⁰ ainsi que des « communs »⁶⁶¹. Elles prennent en considération les questions genre et des droits fonciers des femmes (article 5.4), des politiques de redistribution foncière (articles 15.1 à 15.10) et de l'instauration d'une fiscalité efficace et transparente en matière foncière (articles 19.1 à 19.3).

328. Ensuite, tout en établissant certains éléments concrets et opérationnels de mise en œuvre, elles ont pour caractéristique d'être adaptables à chaque contexte national, et reconnaissent le fait que les États peuvent interpréter les différentes dispositions en fonction de leur système institutionnel et juridique national⁶⁶². Ces directives ont ainsi une vocation universelle, et visent aussi bien les pays en développement que les pays de l'OCDE.

329. Les directives volontaires représentent également un processus relativement innovant en matière de droit international, et cela aussi bien en ce qui concerne la procédure d'élaboration, les acteurs impliqués que le type de résultats attendus⁶⁶³. Elles cherchent à promouvoir les bases d'une théorie du changement à travers un consensus politique large entre les États et les acteurs non-étatiques⁶⁶⁴, qui fait la promotion du dialogue entre les différentes parties prenantes⁶⁶⁵, et cela aussi bien au cours de la phase d'élaboration que de la phase de mise en œuvre⁶⁶⁶.

⁶⁵⁹ Voir les articles 17.4 et 20.3 des directives volontaires.

⁶⁶⁰ Voir les articles 7.1 et 12.10, ainsi que les articles 10.1 et suivants sur les régimes fonciers informels.

⁶⁶¹ Voir l'article 8.3 des directives volontaires.

⁶⁶² Voir l'article 2.5 des directives volontaires.

⁶⁶³ Lorenzo COTULA, « *International Soft-law Instruments and Global Resource Governance : Reflections on the Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure, op.cit.*, p.124 : « les directives volontaires se distinguent du canon classique du droit international en termes de processus car elles ont fait l'objet d'une consultation multipartite, et d'une approbation finale plutôt que d'une (...) ratification formelles ; d'acteurs, car même la phase de négociation impliquait la participation des acteurs du secteur privé et de la société civile (...) ; et de résultats, car ils impliquent des directives non contraignantes plutôt qu'un traité créant des obligations juridiques » (notre traduction).

⁶⁶⁴ *Ibid*, p.126.

⁶⁶⁵ *Ibid* p.118 : « En contraste avec le droit international classique qui est fondé sur des relations interétatiques, ces directives volontaires prennent en considération les acteurs non gouvernementaux et leur donnent un rôle actif (...). Comparé aux traités de droit international, l'objectif n'est pas de créer des normes, mais plutôt de poser les bases d'une théorie du changement, qui fait la promotion du dialogue entre les différentes parties prenantes et le consensus politique » (notre traduction).

⁶⁶⁶ *Ibid* : de nombreuses initiatives dans la mise en œuvre de ces directives volontaires font évoluer l'approche traditionnelle de mise en œuvre des instruments centrés sur les États, vers une approche davantage *bottom-up* et centrée sur de nouveaux acteurs, tels les ONG et la société civile.

330. Enfin, les directives volontaires cherchent à prendre en compte la thématique des investissements sur les ressources foncières, effectués en grande partie par le secteur privé. Elles considèrent que ces investissements peuvent être une « force positive » pour le développement agricole, mais soulignent qu'il convient de veiller à garantir à ce qu'ils ne nuisent pas au respect des droits fonciers des populations et contribuent au développement local⁶⁶⁷. Même si les directives volontaires ne sont pas formulées de manière à pouvoir être facilement mises en œuvre par les acteurs du secteur privé⁶⁶⁸, elles apparaissent complémentaires à certaines mesures relatives aux investissements fonciers à grande échelle⁶⁶⁹.

331. Malgré ces avancées significatives, ce processus des directives volontaires présente également certaines limites, ambiguïtés ou imprécisions.

3 - Les limites des directives volontaires sur les régimes fonciers

332. Les directives volontaires présentent des limites de différents ordres, entre flou terminologique, imprécisions de mise en œuvre, et oublis conceptuels.

333. Tout d'abord, certains concepts, qui constituent pourtant des éléments structurants de ces directives, ne sont pas clairement définis. C'est le cas par exemple, de la « gouvernance foncière », qui est un terme régulièrement mentionné dans les directives, soit directement soit sous différentes formes associées⁶⁷⁰, mais qui n'est à aucun moment défini expressément. Il en est de même concernant le concept clé de « droits fonciers légitimes ». A aucun moment celui-ci n'est expliqué ou développé dans les directives alors qu'il est évoqué à de multiples reprises⁶⁷¹. Cela est probablement dû à la grande diversité de contextes juridiques et fonciers qui existent à l'échelle mondiale. Mais la légitimité peut paraître comme une notion parfois ambiguë, notamment d'un point de vue juridique, et cela aurait été une avancée et un élément de clarification majeur de la définir. De plus, de nombreux concepts présentés par ces directives

⁶⁶⁷ *Ibid*, p.122.

⁶⁶⁸ *Ibid*, p.130.

⁶⁶⁹ Notamment les divers codes de bonne conduite des entreprises multinationales relatifs aux investissements dans le secteur foncier.

⁶⁷⁰ Les termes « gouvernance foncière responsable », « bonne gouvernance », « gouvernance déficiente », « faiblesse de gouvernance », sont ainsi régulièrement évoqués.

⁶⁷¹ Certains éléments sont seulement indiqués à l'article 4.4 des directives volontaires afin de pouvoir qualifier un droit foncier de légitime.

ne sont pas juridiques en eux-mêmes. D'un point de vue concret et pratique, cela peut poser d'éventuels problèmes ou décalages dans la transcription par les États de ces mesures en dispositions juridiques.

334. Ensuite, une autre limite dans ce processus des directives volontaires concerne le suivi de leur mise en œuvre, et une éventuelle reddition des comptes de l'ensemble des acteurs. En dehors de certains principes très généraux, mettant notamment les États en responsabilité du suivi de leur mise en œuvre⁶⁷², très peu d'éléments concrets et de systèmes opérationnels sont évoqués dans les directives à ce sujet. Pourtant, dans la phase préparatoire du processus, afin d'assurer son effectivité, le rapport spécial des Nations unies sur l'alimentation avait souligné l'importance d'organiser un système de suivi et de reddition des comptes contraignant pour leur mise en œuvre⁶⁷³. Ce suivi repose aujourd'hui exclusivement sur la bonne volonté et la bonne foi des États. Il n'existe à ce jour aucune institution et aucune disposition relative à un suivi indépendant et systématique⁶⁷⁴.

335. Enfin, au sein même de ces directives, aucune référence n'est faite quant au principe de prescription acquisitive, alors que cela est un élément prépondérant pour la sécurité foncière, et pour éviter que certaines situations ambiguës de même que certains conflits fonciers ne se perpétuent de génération en génération⁶⁷⁵.

336. L'ensemble de ce processus des directives volontaires sur les régimes fonciers est un cas d'école particulièrement intéressant d'élaboration et de mise en œuvre de mesures de *soft law*. Il présente une vision transversale et multisectorielle des recommandations données aux États pour mettre en place un cadre juridique équitable et durable des questions foncières, afin de

⁶⁷² Voir l'article 26.1 des directives volontaires : « Les États ont la responsabilité de leur mise en œuvre, de leur suivi et de leur évaluation ». L'article 26.5 précise également que la promotion devrait être faite par toutes les parties, notamment les organisations de la société civile et le secteur privé.

⁶⁷³ HAUT-COMISSARIAT AUX NATIONS UNIES AUX DROITS DE L'HOMME, *Communiqué de Presse d'Olivier DE SCHUTTER, Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation au Conseil des droits de l'homme des Nations unies, Les usagers vulnérables des terres doivent être protégés par des directives internationales*, 3 octobre 2011 : « si les directives sont volontaires, la reddition de compte quant à leur mise en œuvre devrait être contraignante. Si les pays ne sont pas confrontés à un suivi international et ne sont pas encouragés à informer leurs sociétés civiles nationales au sujet des progrès réalisés, une grande partie de la valeur ajoutée des directives volontaire sur la gouvernance responsable des régimes fonciers des terres, pêches et forêts sera perdue ».

⁶⁷⁴ Lorenzo COTULA, « *International Soft-law Instruments and Global Resource Governance : Reflections on the Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure* », *op.cit.*, p.133.

⁶⁷⁵ COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT, *État des lieux des cadres normatifs et des directives volontaires concernant le foncier*, *op.cit.*, p.15.

lutter contre la faim et de réduire la pauvreté. Mais bien que de portée générale, il n'aborde pas en détail certains éléments clés de la question foncière. Il en est ainsi par exemple des questions foncières urbaines, ou des questions plus spécifiquement économiques sur le foncier, qui ont fait l'objet de mesures complémentaires à l'échelle mondiale. Ces différentes mesures complémentaires apparaissent encore très sectorielles, et ne sont pas forcément articulées les unes envers les autres, ce qui limite de manière importante la cohérence globale de cette *soft law* internationale en matière foncière.

C – Les autres mesures et principes complémentaires de *soft law* en matière foncière au niveau mondial

337. Parallèlement aux directives volontaires sur les régimes fonciers, d'autres mesures élaborées par des organisations internationales traitent de la question foncière. Elles se rapportent à certains aspects plus sectoriels du foncier, mais servent de référence et intègrent le cadre de la *soft law* internationale. Ainsi, les principes RAI de la Banque mondiale pour des investissements responsables dans le secteur agricole apparaissent complémentaires des directives volontaires sur la thématique du foncier rural, et les déclarations formulées à l'issue des forums internationaux « Habitat » représentent quant à elles des éléments et des orientations de *soft law* plus spécifiques sur les questions du foncier urbain.

1 - Les « principes RAI » de la Banque mondiale, pour des investissements agricoles responsables

338. A partir de 2009, face au manque d'encadrement des investissements fonciers à grande échelle, la Banque mondiale a piloté une initiative qui a abouti à l'élaboration de principes pour des investissements agricoles responsables, plus connus sous l'appellation principes RAI. Cette appellation « principes RAI » correspond à l'acronyme du terme anglais « *Principles for Responsible Agricultural Investments* », qu'il est possible de traduire par « principes pour des investissements agricoles responsables » en français. Cette initiative a également été soutenue par la FAO, la CNUCED⁶⁷⁶, le FIDA et le G8, et s'est structurée autour de sept principes. Le

⁶⁷⁶ La CNUCED est la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (United Nations Conference on Trade and Development - UNCTAD en anglais). C'est un organe subsidiaire de l'Assemblée générale des Nations unies qui a pour mission d'intégrer les pays en développement dans l'économie mondiale. Elle fonctionne en tant que lieu de débats intergouvernementaux, et réalise des analyses et des travaux de

premier de ces principes concerne spécifiquement la question foncière et rappelle l'importance de reconnaître et respecter les droits fonciers existants⁶⁷⁷.

339. Les principes RAI ont été soutenus par une trentaine d'États dès septembre 2009⁶⁷⁸, mais ont été fortement critiqués, notamment par de nombreuses organisations de la société civile représentant des mouvements paysans. Beaucoup d'organisations ont analysé ces principes comme une invitation à la destruction d'une agriculture paysanne, et comme un risque pour la sécurité alimentaire des pays les plus fragiles⁶⁷⁹. Un autre problème concernant ces principes est qu'ils bénéficient d'une légitimité très faible, dans la mesure où ils sont issus d'un processus d'élaboration et de validation qui a peu impliqué les États et les différentes organisations et acteurs mobilisés sur les questions foncières⁶⁸⁰.

340. A partir de 2012, à la suite de l'adoption des directives volontaires sur les régimes fonciers, et face aux importantes critiques concernant ces principes RAI portés par la Banque mondiale, une nouvelle initiative a été lancée par le CSA⁶⁸¹ afin de dégager un consensus plus large sur les principes d'encadrement des investissements dans l'agriculture⁶⁸². Après deux ans de consultations réalisées par un groupe de travail *ad hoc*, un texte définitif structuré autour de dix principes a été adopté par le CSA au cours de sa 41^{ème} session, qui s'est tenue à Rome en octobre 2014⁶⁸³. Ces principes sont venus se substituer aux principes RAI précédemment portés par la Banque mondiale, et en reprennent en partie les grandes lignes. Sur le modèle des directives volontaires relatives aux régimes fonciers, ces principes pour des investissements responsables dans l'agriculture sont volontaires, et non contraignants. Ils sont globalement

recherche afin de pouvoir alimenter les débats internationaux. Voir la [page de présentation du site internet de la CNUCED](#).

⁶⁷⁷ Ces 7 principes sont les suivants : respecter les droits fonciers existants, assurer la sécurité alimentaire, veiller à la transparence des opérations, consulter et encourager la participation des populations, veiller à la viabilité et à la responsabilité des projets agricoles, veiller à la durabilité sociale des opérations d'investissement, et veiller à la durabilité environnementale. Voir COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT, *État des lieux des cadres normatifs et des directives volontaires concernant le foncier*, *op.cit.*, p.10.

⁶⁷⁸ *Ibid.* Ces principes RAI ont été élaborés « après une première initiative du Japon à laquelle se sont associés le FIDA et la FAO et qui a reçu dès septembre 2009 l'appui d'une trentaine d'États, dont la France ».

⁶⁷⁹ Voir GRAIN, « Le piège de l'investissement agricole socialement responsable », [en ligne], octobre 2015.

⁶⁸⁰ COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT, *État des lieux des cadres normatifs et des directives volontaires concernant le foncier*, *op.cit.*, p.16.

⁶⁸¹ Comité de sécurité alimentaire, voir *supra* pp.175-176.

⁶⁸² *Ibid.*

⁶⁸³ COMITÉ DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE MONDIALE, *Principes pour un investissement responsable dans l'agriculture et les systèmes alimentaires*, 41^{ème} session (extraordinaire), 15 octobre 2014, Rome ; 32 p.

destinés aux investisseurs, et assez peu aux États et autres acteurs impliqués dans le foncier⁶⁸⁴. Tout comme les principes RAI portés par la Banque mondiale quelques années auparavant, ils ont fait l'objet d'importantes critiques, certains estimant que ces nouveaux principes adoptés par le CSA « ne font que cautionner au nom de la société civile mondiale les principes RAI qui avaient été élaborés à l'initiative de la Banque mondiale » quelques années auparavant⁶⁸⁵.

341. Que ce soient les directives volontaires sur les régimes fonciers, ces principes RAI portés par la Banque mondiale, ou les principes pour des investissements responsables dans l'agriculture adoptés par le CSA en 2014, toutes ces mesures ne concernent que la thématique foncière en zone rurale, et même plus spécifiquement la thématique foncière orientée vers l'activité agricole. Avec un angle très différent, d'autres dispositions ont été adoptées sur la thématique plus spécifique du foncier urbain, afin de compléter le cadre global de la *soft law* sur la gouvernance foncière.

2 - En matière d'urbanisme, l'influence des principes adoptés lors des trois conférences « Habitat » des Nations unies

a) « Habitat I » et les premières recommandations internationales concernant les établissements humains et le foncier urbain

342. Les éléments majeurs de *soft law* se rapportant au foncier urbain sont issus des conférences internationales « Habitat », organisées par les Nations unies⁶⁸⁶. La première conférence « Habitat 1 », organisée à Vancouver au Canada en 1976, s'est construite sur l'idée que « les problèmes des établissements humains ne sont pas isolés du développement social et économique des pays et qu'ils ne peuvent pas être séparés de l'existence de relations économiques internationales équitables »⁶⁸⁷. Cette conférence a permis la formulation de

⁶⁸⁴ COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT, *État des lieux des cadres normatifs et des directives volontaires concernant le foncier, op.cit.*, p.16.

⁶⁸⁵ *Ibid*, p.19.

⁶⁸⁶ Au sujet de ces conférences « Habitat », l'économiste et urbaniste Gustave Massiah rappelle que ces sommets mêlent en réalité trois dimensions, à savoir « l'évolution de la situation urbaine et sa compréhension, le débat sur les modèles de développement ou de transformation sociale, et l'évolution du système international et des stratégies des institutions internationales ». Voir Gustave MASSIAH, « Habitat III et l'évolution du débat international sur la ville », in *Pour mémoire, Hors-série n°21*, automne 2017, pp.20-24.

⁶⁸⁷ Voir le rapport final de la conférence « Habitat 1 » : ORGANISATION DES NATIONS UNIES, *Rapport d'Habitat : conférence des Nations unies sur les établissements humains*, A/CONF.70/15, 31 mai-11 juin 1976, p.2.

plusieurs principes destinés aux États pour le traitement de la question urbaine. Ils ont été présentés de manière générale dans le rapport final de la conférence, comme par exemple celui du droit au logement, qui est posé comme un droit fondamental⁶⁸⁸. Certains de ces principes établis à l'époque concernent plus spécifiquement le foncier : le paragraphe 13 rappelle que la terre est une ressource limitée, et que l'utilisation de la terre et les régimes fonciers doivent être placés sous le contrôle de l'État, à travers des mesures de législation appropriée⁶⁸⁹. Il est également établi dans la recommandation D.2 l'importance du contrôle de l'utilisation du sol à travers « le zonage et la planification (...) en tant qu'instruments fondamentaux de la politique foncière » (i), « la création de réserves foncières » (ii), l'importance du contrôle et des mesures de police administrative en matière urbaine (iii), et l'importance des mesures de fiscalité foncière (iv). Une recommandation spécifique concernant les plus-values foncières et le contrôle des marchés fonciers est également formulée à la recommandation D.3⁶⁹⁰. Enfin, l'importance de la collecte et de la mise à jour des informations complètes sur les terres et les régimes fonciers fait aussi l'objet d'une recommandation spécifique, au point D.7⁶⁹¹. Comme cela a été souligné avec du recul, même si cette conférence « Habitat I » a marqué une avancée importante dans la prise en compte des questions urbaines au niveau international, elle n'a pas développé « de mécanismes de suivi des engagements pris, rendant quasi impossible l'évaluation des progrès accomplis » au cours des années et décennies suivantes⁶⁹².

⁶⁸⁸ *Ibid*, p.8 : « Disposer d'un logement adéquat et de services suffisants [de base, eau, sanitaire, déchets ...] est un droit fondamental de l'homme ».

⁶⁸⁹ *Ibid*, p.9. A ce sujet, il est intéressant de noter l'intervention du représentant du Panama, exposé au point 311 en annexe du rapport final (*Ibid*, p.218), qui exprime une position assez courante à l'époque, notamment dans les pays en développement, concernant une souveraineté absolue des États sur leurs ressources naturelles et sur la terre. Cette intervention rappelle la défiance de certains États à se soumettre aux orientations internationales en matière foncière : « Le représentant du Panama a dit que l'amendement portait sur la gestion des ressources foncières, domaine dans lequel la souveraineté absolue était essentielle. Les pays étrangers n'avaient pas le droit d'imposer des contraintes qui empêchent des États souverains de pratiquer une saine gestion des terres ».

⁶⁹⁰ *Ibid*, p.79 : « Recommandation D3 : les bénéfices excessifs auxquels donne lieu l'augmentation de la valeur des terres du fait de leur mise en valeur ou d'un changement intervenu dans leur utilisation sont une des causes principales de la concentration de la richesse dans le secteur privé. L'imposition ne devrait pas être considérée uniquement comme une source de revenus pour la collectivité mais comme un moyen puissant d'encourager la mise en valeur d'emplacements favorables, d'exercer un contrôle sur le marché foncier et de redistribuer au public en général les avantages d'une augmentation sans contrepartie de la valeur des terres ».

⁶⁹¹ *Ibid*, p.84 : « Recommandation D7 : il n'est possible de planifier efficacement l'utilisation des terres et d'adopter des mesures de contrôle connexes que si les citoyens, et les pouvoirs publics à tous les niveaux, ont accès à une information suffisante. (...) Cette tâche suppose (...) la mise en place d'un système général d'information qui embrasse tous les échelons des administrations publiques et qui soit accessible au public ».

⁶⁹² Samuel RIPOLL, « La question urbaine au prisme des Nations unies. Retour sur la conférence "Habitat III" », in *Revue internationale des études du développement*, 2017/4, n°232, pp.141-162, p.146.

b) « Habitat II » et le positionnement de la gouvernance urbaine au niveau des collectivités locales

343. La conférence « Habitat II » a été organisée en 1996 à Istanbul, dans une situation fondamentalement différente. Le contexte était marqué par la fin de la guerre froide, mais également par une suite de conférences internationales couvrant plusieurs domaines stratégiques du développement et des relations internationales : Rio en 1992 (« premier sommet de la Terre », qui a traité pour la première fois au niveau mondial du « développement durable »), Vienne (sur les droits de l'homme), Le Caire en 1994 (sur le développement), Copenhague en 1995 (sur le développement social), et Pékin en 1995 (sur la condition féminine et le développement des droits des femmes)⁶⁹³. La déclaration finale d'« Habitat II » a été adoptée par l'ensemble des États membres⁶⁹⁴, et a été accompagnée d'un plan d'action plus opérationnel intitulé « Programme pour l'habitat ». Cependant, beaucoup de principes adoptés sont restés encore très généraux, et sont apparus sous de nombreux aspects difficilement mesurables. C'est pourtant à cette occasion que les questions d'établissement urbain deviennent plus concrètement les questions des villes, et que la concentration urbaine apparaît comme un vecteur important de croissance économique et de développement.⁶⁹⁵ La « gouvernance urbaine » est considérée comme une condition *sine qua non* d'un développement efficace pour les pays en développement⁶⁹⁶. En outre, la gouvernance foncière apparaît comme une composante fondamentale de ce développement urbain, et est abordée dans plusieurs chapitres de la déclaration finale. Dans le chapitre 3 relatif aux engagements des États, il est ainsi clairement établi le principe d'égalité foncière entre les hommes et les femmes⁶⁹⁷, l'importance de mettre en place un système transparent pour le transfert et la sécurisation des droits

⁶⁹³ *Ibid.*

⁶⁹⁴ Cette déclaration finale a été adoptée par 171 pays. Voir la [page de présentation du site internet de l'ONU-Habitat « Historique, mandat et rôle dans le système des Nations unies »](#).

⁶⁹⁵ Samuel RIPOLL, « La question urbaine au prisme des Nations unies. Retour sur la conférence "Habitat III" », *op.cit.*, p.147.

⁶⁹⁶ *Ibid.*, p.148.

⁶⁹⁷ Voir le rapport final de la conférence Habitat II, article 40 b : « Nous nous engageons en outre : (...) à garantir la sécurité d'occupation sur le plan juridique et l'égalité d'accès à la terre pour tous, y compris les femmes et ceux qui vivent dans la pauvreté ; et à entreprendre des réformes législatives et administratives pour que les femmes puissent accéder sans restrictions et à égalité avec les hommes aux ressources économiques, et notamment qu'elles aient le droit d'hériter et d'être propriétaires de biens fonciers et autres biens, et qu'elles puissent avoir accès au crédit, utiliser les ressources naturelles et disposer de technologies appropriées ». NATIONS UNIES, *Rapport de la conférence des Nations unies sur les établissements humains (Habitat II)*, A/CONF.165/14, 1996, 256 p., pp.24-25.

fonciers⁶⁹⁸, et la reconnaissance et la protection des droits traditionnels sur les ressources foncières des peuples autochtones⁶⁹⁹. Le chapitre 4, relatif au plan d'action, appelle dans son paragraphe 63 les États à « faciliter le bon fonctionnement du marché foncier, qui reste le principal pourvoyeur de logements »⁷⁰⁰, et dans son paragraphe 76 à « décentraliser les responsabilités en matière d'aménagement foncier », et à « appliquer (...) des mesures d'incitations fiscales transparentes » en matière foncière. Les principes fondamentaux de l'approche foncière présentée lors de la conférence « Habitat I » sont donc repris au cours de cette conférence « Habitat II », mais ont l'avantage d'être approfondis et développés autour d'un plan d'action visant à assurer leur mise en œuvre. Avec du recul, cette conférence « Habitat II » a permis une structuration des questions en lien avec la gouvernance urbaine, en positionnant notamment les collectivités locales en tant qu'acteur fondamental du développement des villes⁷⁰¹.

c) « Habitat III » et la structuration des politiques foncières urbaines

344. La troisième conférence « Habitat », intitulée « Habitat III », s'est déroulée à Quito en Équateur en 2016. Elle a permis d'adopter le « nouveau programme pour les villes » qui est un document non contraignant qui définit la stratégie et les priorités internationales en matière de développement urbain⁷⁰². Il se compose d'une déclaration politique suivie d'un plan d'action, essentiellement axés sur la gouvernance et la planification urbaine, le financement et les modalités de suivi et de mise en œuvre des différents principes adoptés⁷⁰³. Ce sommet a abouti pour la première fois à un consensus autour de la notion de « droit à la ville ». Ainsi, le paragraphe 11 de ce nouveau projet pour la ville établit que les résidents utilisent les villes « sur

⁶⁹⁸ *Ibid.* article 40 d : « Nous nous engageons (...) à assurer des systèmes transparents, complets et accessibles pour le transfert des droits fonciers et la sécurité d'occupation sur le plan juridique ».

⁶⁹⁹ *Ibid.*, article 40 m : « Nous nous engageons (...) à protéger, dans le contexte national, les droits traditionnels aux ressources foncières et autres que la loi reconnaît aux populations autochtones, et à renforcer la gestion des sols ».

⁷⁰⁰ Les paragraphes 71 et 72 précisent ensuite une série de mesures concrètes pour pouvoir faciliter le fonctionnement de ces marchés fonciers.

⁷⁰¹ « C'est à cette occasion qu'est entreprise une unification des différents réseaux aboutissant en 2004 à la création de Cités et gouvernements locaux unis (CGLU), le représentant désormais principal des autorités locales auprès des Nations unies » - Samuel RIPOLL, « La question urbaine au prisme des Nations unies. Retour sur la conférence "Habitat III" », *op.cit.*, p.148.

⁷⁰² *Ibid.*, p.150.

⁷⁰³ Voir le rapport final de la conférence « Habitat III » : ORGANISATION DES NATIONS UNIES, *Nouveau programme pour les villes*, A/RES/71/256, 2016, 55 p.

un pied d'égalité, sans discrimination aucune (...) dans des établissements humains équitables, sûrs, salubres, accessibles, d'un coût abordable, résilients et durables ». Ce paragraphe souligne également l'intérêt et l'importance des nombreuses initiatives « qu'ont prises certains gouvernements et certaines administrations locales en vue d'inscrire cette vision, connue sous le nom de « droit à la ville », dans leur législation, leurs déclarations politiques et leurs chartes »⁷⁰⁴. Dans ce « nouveau programme pour les villes », la thématique foncière et la prise en compte des droits fonciers sont présentées comme des éléments fondamentaux de la gouvernance urbaine. Le paragraphe 35 pose le principe de la promotion aux différents échelons de l'administration, notamment au niveau local, du « renforcement des droits fonciers pour tous (...) », en reconnaissant « la pluralité des types de régime foncier, (...) la continuité des droits fonciers (...) », et « en accordant une attention particulière à la sécurité des droits fonciers des femmes ». Le paragraphe 104 pose le principe de l'instauration d'une fiscalité foncière, en insistant sur l'importance d'enregistrer des biens fonciers et de réaliser des inventaires fonciers, nécessaires à l'évaluation des valeurs foncières. Le paragraphe 105 rappelle la cohérence qui doit exister « entre les stratégies de développement, les politiques foncières et l'offre de logements au niveau national, infranational et local ». Enfin, le paragraphe 137 pose le principe d'une taxe sur les plus-values foncières, afin de décourager toute spéculation autour des affaires foncières.

d) Des principes de gouvernance urbaine pour l'instant peu opérationnels

345. L'ensemble des mesures adoptées au cours de ces conférences « Habitat » des Nations unies ont permis de dégager certains principes clés de gouvernance foncière, en lien avec la fiscalité, l'enregistrement des droits fonciers, la reconnaissance des droits fonciers traditionnels, les taxes sur les plus-values foncières, les systèmes d'information foncière, et plus généralement avec une approche sociale du foncier et de l'accès à la terre. Cependant, la définition de ces principes reste encore peu opérationnelle, malgré le développement progressif de plans d'action qui visent à guider les États dans les réformes administratives et juridiques à engager, mais qui ne sont pas accompagnés de processus contraignants de suivi. En outre, les déclarations finales ne semblent pas structurées et formulées pour être facilement transposables dans les droits internes des pays, dans la mesure où de nombreux concepts évoqués sont de

⁷⁰⁴ *Ibid*, p.6.

nature politique, et qu'elles ont été formulées sous la forme de programmes d'action, et non sous celle de convention internationale.

346. Ces divers éléments traduisent la difficulté et la complexité à aborder la question de la ville à l'échelle internationale. Comme le soulignait un ancien directeur adjoint de l'ONU Habitat : « malheureusement, la question urbaine est à la fois trop vaste (la ville est un espace complexe où se mêlent tous les secteurs d'activités et où convergent toutes les problématiques) et trop locale (chaque ville est spécifique) pour constituer une priorité internationale »⁷⁰⁵.

§2 : Les mesures complémentaires relatives au foncier élaborées aux échelles régionale et sous-régionale

347. Certains textes à vocation régionale traitent de la question foncière et viennent compléter la *soft law* dans ce domaine. En effet, cette question foncière est souvent rattachée à certains droits humains, tels que le droit à l'alimentation ou le droit du travail, et à ce titre, les droits fonciers sont souvent pris en considération par les déclarations-cadres d'organisations régionales. Ces textes établis à l'échelon continental peuvent en théorie être contraignants, mais sur ces composantes foncières, sont rédigés de manière très généraliste, et c'est en ce sens qu'ils se rapprochent de la *soft law*. C'est par exemple le cas de la Convention américaine des droits de l'homme, qui établit dans son article 21 relatif à la propriété privée que « toute personne a droit à l'usage et à la jouissance de ses biens », et que « la loi peut subordonner cet usage et cette jouissance à l'intérêt social ». Mais c'est surtout auprès des organisations régionales africaines que le foncier est pris en considération au niveau des textes fondamentaux. L'article 14 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples⁷⁰⁶ dispose que « le droit de propriété est garanti », et qu'« il ne peut y être porté atteinte que par nécessité publique ou dans l'intérêt général de la collectivité ». Il reprend ainsi les principes de l'article 17 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 sur la propriété, et pose les bases de ce qui a ensuite

⁷⁰⁵ Voir Samuel RIPOLL, qui reprend les propos de Daniel BIAU, ancien directeur adjoint de l'ONU Habitat - Samuel RIPOLL, « La question urbaine au prisme des Nations unies. Retour sur la conférence "Habitat III" », *op.cit.*, p.146.

⁷⁰⁶ Cette charte a été adoptée en 1981 lors de la 18^{ème} conférence de l'Organisation de l'Union africaine. Elle s'appuie sur la Charte de l'Organisation de l'Union africaine, sur la Charte des Nations unies, et sur la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, tout en « tenant compte des vertus de leurs traditions historiques et des valeurs de civilisation africaine qui doivent inspirer et caractériser leurs réflexions sur la conception des droits de l'homme et des peuples » (cf. Préambule de la Charte).

été décliné de manière plus spécifique par certains textes adoptés par l'Union africaine (A) et par des organisations sous-régionales africaines (B).

A – Les documents spécifiques au foncier adoptés par l'Union africaine

348. Dans la lignée de l'adoption de sa Charte en 1981, l'Union africaine a adopté plusieurs documents cadres complémentaires sur le foncier, globalement non contraignants, qui viennent alimenter la *soft law* à l'échelle régionale. Cette organisation apparaît relativement moteur sur cette thématique. Cela est principalement dû au fait que de nombreux pays africains ont eu à engager des réformes de leur cadre juridique du foncier à la suite des décolonisations, et au fait que de nombreux pays africains ont également été confrontés à la problématique des investissements étrangers sur leurs territoires à partir du début des années 2000. C'est ainsi qu'a été adoptée la déclaration sur les problèmes et enjeux fonciers en Afrique en 2009, qui constitue l'une des principales sources politiques de soutien aux réformes foncières dans les pays africains. Ce document succinct reconnaît tout d'abord dans son préambule « la diversité et la complexité (...) des questions et des défis liés à l'accès, à l'utilisation et à la gestion des ressources foncières »⁷⁰⁷. A travers cette déclaration, les chefs d'État africains s'engagent à élaborer et mettre en œuvre des nouvelles politiques foncières, en partenariat avec la société civile et le secteur privé⁷⁰⁸, afin de permettre un accès équitable à la terre et aux ressources foncières pour tous les utilisateurs, et notamment les groupes vulnérables, les jeunes et les femmes⁷⁰⁹. Cette déclaration de l'Union africaine constitue la base politique de deux autres documents régionaux qu'elle a adoptés et qui ont une visée plus opérationnelle sur les questions foncières, à savoir le cadre et les lignes directrices pour les politiques foncières en Afrique, adoptés en 2009, et les principes directeurs relatifs aux investissements fonciers en Afrique, adoptés en 2014.

⁷⁰⁷ UNION AFRICAINE, *Déclaration sur les problèmes et enjeux fonciers en Afrique*, Assembly/AU/Decl.I (XII) Rev. I, juillet 2009, 4 p.

⁷⁰⁸ *Ibid*, p.2, point n°1 des engagements.

⁷⁰⁹ *Ibid*, p.3, point n°1 des décisions.

1 - Le cadre et les lignes directrices pour les politiques foncières en Afrique, adoptés par l'Union africaine en 2009

349. Ces lignes directrices ont été développées à travers un partenariat entre trois institutions : la Commission de l'Union africaine, la Commission économique pour l'Afrique de l'ONU et la Banque africaine de développement. Ce travail s'est fortement appuyé sur l'intervention d'experts externes et sur un important processus de consultation, à travers l'organisation de plusieurs ateliers sous-régionaux⁷¹⁰. Le document final a été approuvé lors de la Conférence conjointe des ministres des pays membres de l'Union africaine chargés de l'agriculture en 2009, ainsi que par l'Assemblée des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine, lors de la 13^{ème} session de l'Union africaine organisée en Libye en juillet 2009.

350. Ce document sur le cadre et les lignes directrices pour les politiques foncières en Afrique part d'un constat en trois points. Tout d'abord, une « gestion adéquate des terres » est « un facteur important pour le développement et la préservation de la paix et de la sécurité ». Ensuite, il y a une « absence d'orientations continentales claires (...) sur la vision que devraient sous-tendre » les réformes foncières⁷¹¹. Enfin, il existe un manque d'harmonisation et de coordination des différentes approches de réforme foncière au niveau continental. Sur la base de ce triple constat, l'Union africaine justifie la mise en place « d'un cadre panafricain destiné à aider les États membres à entreprendre et mettre en œuvre des réformes de politique foncière »⁷¹².

351. Après avoir présenté le contexte continental de la question foncière⁷¹³ et l'importance de la terre dans le processus de développement et de réduction de la pauvreté dans les pays africains⁷¹⁴, le document final met l'accent sur trois éléments : l'importance et les modes d'élaboration des documents de politiques foncières à l'échelle nationale⁷¹⁵, les mesures et les

⁷¹⁰ Concernant la démarche d'élaboration du cadre et des lignes directrices, voir le point 1.2 du document général, qui rappelle les différentes étapes du processus d'élaboration, UNION AFRICAINE, *Cadre et lignes directrices sur les politiques foncières en Afrique*, op.cit., pp.3-4.

⁷¹¹ *Ibid*, p.1 : voir le point 1.1 sur la justification de l'élaboration de ce cadre et de ces lignes directrices.

⁷¹² *Ibid*, p.2.

⁷¹³ *Ibid*, pp.5-13, chapitre 2. Ce chapitre vise notamment à expliquer pourquoi le secteur foncier n'a pas joué « le rôle essentiel qui est le sien dans le processus de développement » en Afrique au cours des 50 dernières années. Il met notamment l'accent sur l'influence des « différentes formes et modalités de colonisation », ainsi que sur une « résistance des systèmes culturels et normatifs autochtones et des formes d'organisation économique ».

⁷¹⁴ *Ibid*, pp.15-25 (chapitre 3).

⁷¹⁵ *Ibid*, pp.27-34 (chapitre 4).

conditions nécessaires à la mise en œuvre effective de ces politiques foncières⁷¹⁶, et enfin l'importance et le développement des systèmes de suivi pour mesurer les progrès de mise en œuvre dans chaque pays⁷¹⁷.

352. Globalement, ce document reste relativement général, mais a l'avantage de rappeler certains principes fondamentaux sur la question foncière et sur les processus de réforme à mettre en place en la matière. Il souligne le caractère politique de la démarche, et l'importance d'avoir des objectifs et un fil conducteur clairs pour définir des « politiques foncières globales »⁷¹⁸. Il rappelle aussi l'importance d'impliquer la société civile et le secteur privé en la matière, de reconnaître la légitimité des systèmes fonciers autochtones⁷¹⁹, de renforcer les droits fonciers des femmes⁷²⁰, de développer mais également d'encadrer les investissements fonciers en zone rurale⁷²¹, et d'instaurer des systèmes effectifs et modernes d'administration foncière⁷²². Il évoque les quatre principales difficultés auxquelles sont confrontés les États africains dans la définition et la mise en œuvre actuelle de leurs politiques et réformes foncières, à savoir le faible niveau d'implication des acteurs de la société civile⁷²³, les approches encore souvent trop sectorielles⁷²⁴, l'incapacité des États à prévoir des dotations budgétaires adéquates⁷²⁵, et l'insuffisance des capacités humaines et institutionnelles⁷²⁶.

353. Bien que ce texte ait une visée généraliste et que les différents usages et enjeux fonciers soient évoqués, il reste fortement centré sur les questions rurales⁷²⁷. Les questions urbaines sont traitées à la marge, alors qu'elles représentent un enjeu majeur de développement pour les pays africains. Un cadre panafricain intégrant davantage les questions et échanges d'expériences en lien avec le foncier urbain aurait probablement pu se justifier, d'autant plus qu'un consensus global et plus approfondi en la matière aurait sans doute été plus facile à atteindre, dans la

⁷¹⁶ *Ibid*, pp.35-41 (chapitre 5). Cette composante comprend notamment une présentation du volet institutionnel.

⁷¹⁷ *Ibid*, pp.43-47 (chapitre 6).

⁷¹⁸ *Ibid*, p.49. (conclusion générale).

⁷¹⁹ *Ibid*, p.16.

⁷²⁰ *Ibid*, p.17.

⁷²¹ *Ibid*, p.19, point 3.4.1.

⁷²² *Ibid*, pp.23-24, point 3.6.

⁷²³ *Ibid*, p.30, point 4.4.2.

⁷²⁴ *Ibid*, point 4.4.3.

⁷²⁵ *Ibid*, point 4.4.4.

⁷²⁶ *Ibid*, pp.30-31, point 4.4.5.

⁷²⁷ *Ibid*. Le document traite des besoins fonciers pour certains secteurs spécifiques au point 3.4, comme l'industrie, l'extraction minière, le développement énergétique, et le tourisme. Les besoins fonciers en vue d'un « développement urbain durable » sont également évoqués dans cette partie, ainsi qu'aux points 2.6 et 3.4.6, mais de manière extrêmement succincte.

mesure où ces thématiques urbaines font moins référence à des composantes traditionnelles spécifiques à chaque contexte.

354. En complément de ce cadre et de ces lignes directrices sur les politiques foncières en Afrique, un document concernant plus particulièrement les investissements fonciers à grande échelle dans le secteur agricole a été adopté lors de la conférence conjointe des ministres chargés des secteurs agricoles des pays de l'Union africaine, en mai 2014⁷²⁸.

2 - Les principes directifs relatifs aux investissements fonciers en Afrique, adoptés par l'Union africaine en 2014

355. L'adoption de ces principes par l'Union africaine fait suite à une étude continentale approfondie menée en 2013⁷²⁹, qui avait été lancée face au constat de l'augmentation importante des investissements fonciers étrangers à grande échelle dans le secteur rural en Afrique⁷³⁰. Cette étude avait conclu que la majorité des investissements de ce type entraînait un transfert de propriété aux investisseurs, et n'aboutissait pas à des productions agricoles opérationnelles plusieurs années après leurs transactions⁷³¹. En outre, elle soulignait que ces investissements et ces transferts généralisés de terres s'effectuaient en majorité sans compensation adéquate pour les communautés locales, et que cela pouvait entraîner une « marginalisation des petits producteurs »⁷³². A travers ce type de processus, l'impact de lutte contre la pauvreté apparaît donc très limité, voire contradictoire. C'est sur ce constat que cette initiative visant à instaurer des principes directeurs pour les investissements fonciers à grande échelle en Afrique a été lancée par l'Union africaine.

⁷²⁸ UNION AFRICAINE, *Principes directeurs relatifs aux investissements fonciers à grande échelle en Afrique*, 2014, 32 p.

⁷²⁹ *Ibid*, p.2. Cette étude avait été lancée à la suite d'une réunion de la Banque africaine de développement organisée en mai 2011, qui avait convenu de l'urgence de développer des instruments africains appropriés en vue d'encadrer les investissements fonciers à grande échelle dans le secteur rural.

⁷³⁰ *Ibid*, p.2-3. Pour précision, cette étude a porté sur les investissements portant sur les exploitations de plus de 200 hectares. En Afrique, les investissements fonciers à grande échelle ont représenté 16 millions d'hectares de terres agricoles, entre 2000 et 2013. Une autre source indique qu'entre 2000 et 2011, 422 accords de grande envergure avec des investisseurs fonciers ont été réalisés, couvrant environ 10 millions d'hectares au total. Voir *ALLIANCE FOR FOOD SOVEREIGNTY IN AFRICA (AFSA), Les tendances politiques et les nouvelles opportunités de renforcement des droits fonciers communautaires en Afrique*, 2017, 78 p., p.5.

⁷³¹ « Seulement 42% des 474 transactions d'investissements fonciers à grande échelle examinées dans le cadre du rapport ont été jugées opérationnelles ». UNION AFRICAINE, *Principes directeurs relatifs aux investissements fonciers à grande échelle en Afrique*, *op.cit.*

⁷³² *Ibid*.

356. Ces principes visent à donner des orientations stratégiques et des conseils afin de réaliser des investissements fonciers « durables et bénéfiques pour les économies et populations africaines »⁷³³. Ces conseils sont principalement destinés aux pays membres de l'Union africaine, mais peuvent aussi servir de référence aux investisseurs, en tant qu'« outil pour éclairer leurs relations avec les gouvernements africains », ainsi qu'aux collectivités locales et aux autorités traditionnelles⁷³⁴. Ils se structurent autour de six principes fondamentaux⁷³⁵, au sein desquels sont ensuite déclinés d'autres éléments permettant de préciser certains aspects spécifiques. Les points les plus importants concernant l'approche juridique se situent au sein du principe fondamental n°1 relatif au respect des droits humains des communautés, qui établit des éléments essentiels afin de pouvoir réaliser des investissements responsables. Tout d'abord, les investissements fonciers en zone rurale doivent prendre en considération les droits fonciers coutumiers existants, « qu'ils soient officiellement immatriculés ou non »⁷³⁶. Ensuite, ces investissements doivent prévoir des moyens de compensation adéquats pour les personnes et populations qui se trouveraient privées de leur droit d'accès à la terre et aux ressources naturelles⁷³⁷. En complément à cela, les États-membres doivent disposer d'un cadre juridique et institutionnel opérationnel pour régir les investissements fonciers à grande échelle sur leur territoire. Enfin, les États doivent garantir une transparence complète et une accessibilité des informations sur l'ensemble des processus d'investissement dans leur pays.

357. Ces principes directeurs sur les investissements fonciers en Afrique viennent donc compléter l'édifice juridique régional africain de *soft law* en matière foncière. Celui-ci fait également l'objet de certaines précisions et certains ajustements à des échelles sous-régionales, à travers l'adoption de plusieurs mesures et déclarations spécifiques prises par des organisations sous-régionales, à compétence souvent sectorielle.

B – Les autres mesures adoptées à des échelons sous-régionaux

358. Certaines organisations sous-régionales africaines ont été amenées à traiter de manière directe ou indirecte la question foncière. Ces mesures sont globalement en conformité avec les

⁷³³ *Ibid*, p.5.

⁷³⁴ *Ibid*.

⁷³⁵ *Ibid*, p.6.

⁷³⁶ *Ibid*, p.8.

⁷³⁷ *Ibid*. Sur ce point, il est précisé que l'obtention d'un emploi rémunérateur peut constituer un élément du dédommagement.

positions de l'Union africaine, et ont même pu, dans certaines situations, les précéder, les influencer et les orienter.

1 - La déclaration issue du forum de Praia, organisé en 1994 par le Comité inter-États de lutte contre la sécheresse dans le Sahel (CILSS)

359. En 1994, le Comité inter-États de lutte contre la sécheresse dans le Sahel (CILSS) a organisé en partenariat avec le Club du Sahel de l'OCDE une conférence régionale spéciale sur la problématique du foncier et de la décentralisation au Sahel⁷³⁸. Cette conférence a abouti à l'élaboration d'un cadre d'orientation et de recommandations en vue d'améliorer la gouvernance foncière et des ressources naturelles dans les pays membres du CILSS. Ces recommandations concernaient principalement deux orientations : d'une part, un accès plus équitable au foncier et aux ressources naturelles, et d'autre part la promotion de la décentralisation et la responsabilisation des acteurs locaux en matière de gouvernance foncière⁷³⁹. Quatre axes d'intervention ont été définis pour réaliser ces objectifs : appuyer l'émergence d'une société civile en matière de gestion des ressources naturelles au Sahel, appuyer l'élaboration de cadres juridiques nationaux en lien avec les orientations générales au sein des pays du CILSS, prendre en compte la thématique genre et les droits fonciers des femmes dans les politiques de gestion des ressources naturelles, et renforcer les capacités des différents acteurs impliqués sur les thématiques foncières, à travers des programmes d'information, de sensibilisation et de formations⁷⁴⁰.

360. Les recommandations et le cadre d'orientation adoptés au cours de ce forum international de Praia ont eu un écho particulier à l'échelon sous-régional, mais également à plus long terme à l'échelon régional. Ils ont servi de base à l'organisation d'un autre séminaire international en 2003 à Bamako, qui a permis de faire l'état des lieux de la mise en œuvre des recommandations formulées à Praia en 1994⁷⁴¹ et ont aussi servi de référence à de nombreux travaux ultérieurs, dont l'adoption du cadre et des lignes directrices de l'Union africaine.

⁷³⁸ Pour une présentation des orientations et des travaux concernant cette conférence de Praia, voir notamment DGL/FERLO et GTZ, *Revue de l'état de mise en œuvre des orientations de Praia sur la problématique foncière et la décentralisation dans les pays du CILSS : rapport national du Sénégal*, septembre 2003, 34 p.

⁷³⁹ *Ibid*, p.5.

⁷⁴⁰ *Ibid*.

⁷⁴¹ Ce séminaire de Bamako est communément appelé Conférence « Praia +9 », et a permis de préciser certaines orientations stratégiques adoptées 9 ans auparavant à Praia. Pour une synthèse des travaux de cette conférence de 2003, voir notamment Dieter NILL, *La biodiversité agricole en Afrique de l'Ouest*, Ed. FAO, 2004.

2 - Les autres initiatives portées par les organisations sous-régionales africaines en matière foncière

361. Certaines initiatives ont été engagées dans le domaine foncier par des organisations sous-régionales africaines, sans pour autant être complètement abouties à ce jour. Elles ont cependant joué un rôle pour la prise en compte, l'inscription à l'agenda international, et le développement de la question foncière par d'autres organisations internationales.

a) Le plan d'action sur le foncier de l'UEMOA

362. L'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA) a validé en 2009 un plan d'action sur le foncier, afin de soutenir les processus de réformes foncières nationales engagés au sein de ses pays-membres⁷⁴². Ce plan d'action prévoit la création d'un observatoire régional du foncier en Afrique de l'Ouest, qui a fait l'objet d'une étude approfondie de faisabilité en 2013⁷⁴³, mais qui n'a toujours pas été mis en place à ce jour.

b) Le cadre d'harmonisation des politiques foncières de la CEDEAO

363. La Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) a également été active au début des années 2000 sur la thématique foncière et a mis en place à partir de 2010 « un cadre d'harmonisation des politiques foncières en Afrique de l'Ouest »⁷⁴⁴. Cette initiative vise à reprendre l'ensemble des mesures clés concernant le foncier en Afrique de l'Ouest, et à

⁷⁴² L'UEMOA a été créée en 1994 et a pour principale mission d'édifier en Afrique de l'Ouest un espace économique harmonisé et intégré, au sein duquel est assurée une totale liberté de circulation des personnes, des capitaux, des biens, des services et des facteurs de production. Elle comprend 8 États : Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée Bissau, Mali, Niger, Sénégal, et Togo. Voir la page de présentation de l'UEMOA.

⁷⁴³ Voir SOFRECO, *Étude de faisabilité pour la création de l'Observatoire régional du foncier rural en Afrique de l'Ouest*, UEMOA, septembre 2013, 124 p. Voir également Vincent BASSERIE, « Les initiatives des acteurs régionaux ouest-africains et continentaux en matière foncière », in *Grain de sel*, n°57, janvier-mars 2012, pp.19-21, ainsi que Jean AHOLOU, *La réforme du droit foncier rural dans les États membres de l'Union économique et monétaire ouest africaine : tendances et limites*, Thèse de doctorat en droit public, Université d'Abomey-Calavi, 2018, 428 p.

⁷⁴⁴ ALLIANCE FOR FOOD SOVEREIGNTY IN AFRICA (AFSA), *Les tendances politiques et les nouvelles opportunités de renforcement des droits fonciers communautaires en Afrique*, op.cit., p.41.

présenter un cadre de référence harmonisé et unique aux pays membres⁷⁴⁵. En parallèle, la CEDEAO a entrepris la mise en place d'un mécanisme de prévention et de gestion des conflits et l'adoption d'une politique agricole communautaire⁷⁴⁶. Son assemblée des chefs d'État et de gouvernement a également adopté une décision concernant la transhumance transfrontalière⁷⁴⁷. L'objectif à long terme de la CEDEAO est de préparer une directive sur le foncier rural en Afrique de l'Ouest, qui pourrait être contraignante et applicable à l'ensemble des pays membres de l'organisation⁷⁴⁸.

c) L'implication limitée de la SADC sur les questions foncières

364. Enfin, à une échelle moindre, l'organisation régionale d'Afrique australe « *Southern African Development Community* » (SADC) est également intervenue en matière foncière⁷⁴⁹. Le conseil des ministres de la SADC a publié en mars 2003 une directive visant à créer l'autorité de soutien aux réformes agraires en Afrique australe⁷⁵⁰, ainsi que d'autres mesures visant à améliorer la gouvernance foncière dans les pays membres. Après plusieurs années de recul, et « en raison des multiples sensibilités historiques et politiques autour des problèmes fonciers dans la région », les progrès en matière de gouvernance foncières au sein de la SADC semblent très lents. L'une des explications avancées pour expliquer cette situation viendrait du « peu de volonté politique pour élaborer un cadre régional de gouvernance de la terre plus complet »⁷⁵¹.

⁷⁴⁵ *Ibid.* Ce cadre se fonde sur la déclaration et sur les lignes directrices adoptées par l'Union africaine en 2009, et intègre également le projet de création d'un observatoire régional du foncier par l'UEMOA, les directives volontaires sur les régimes fonciers adoptées par le CSA, et les principes directeurs sur les investissements fonciers à grande échelle adoptés par l'Union africaine en 2014.

⁷⁴⁶ *Ibid.*, p.40.

⁷⁴⁷ *Ibid.*

⁷⁴⁸ *Ibid.*, p.57 : « le but ultime de la CEDEAO est de faire adopter une directive régionale sur le foncier rural. Cette directive serait un instrument juridiquement contraignant pour les pays membres de la CEDEAO, tout en permettant une certaine souplesse dans la mise en œuvre. La directive couvrirait l'élaboration des politiques foncières, la gestion des conflits fonciers, les questions transfrontalières et les orientations sur la manière de promouvoir les investissements fonciers. Selon un rapport de la CEDEAO à la conférence de la Banque mondiale de 2014 sur le foncier et la pauvreté, un projet de directive a été distribué aux États membres pour commentaires. Toutefois, la directive est encore à l'état d'avant-projet et n'a pas encore été rendue publique ».

⁷⁴⁹ La *Southern African Development Community* (SADC), également désignée sous le terme CDAA (communauté de développement d'Afrique australe), a été créée en 1992, et forme une communauté économique régionale de seize États : Afrique du Sud, Angola, Botswana, Comores, Lesotho, Madagascar, Malawi, Maurice, Mozambique, Namibie, République démocratique du Congo, Seychelles, Eswatini, Tanzanie, Zambie et Zimbabwe.

⁷⁵⁰ *Ibid.*, p.49.

⁷⁵¹ *Ibid.*

365. En définitive, toutes ces mesures régionales prennent de multiples formes, et suivent des procédures d'élaboration et d'adoption plus ou moins officielles et formelles. Dans leur grande majorité, elles apparaissent davantage comme des mesures d'incitation politique que comme des mesures clairement juridiques, et ne peuvent pas être d'application directe au sein des différents États auxquels elles s'adressent. En revanche, ces mesures à la juridicité « variable⁷⁵² » et « imparfaite⁷⁵³ » constituent des étapes importantes dans la réflexion et la construction de l'ensemble de l'édifice de *soft law* en matière foncière au niveau international. Elles sont également complétées par plusieurs mesures et initiatives extra-étatiques, qui, sans être des normes juridiques d'application directe, viennent aussi alimenter la construction de cet édifice de *soft law* au niveau international.

Section 2 : un cadre international complété par diverses mesures extra-étatiques

366. Les mesures extra-étatiques constituent une composante importante du cadre des interventions internationales en matière foncière. N'étant pas des instruments négociés entre États au sein des organisations internationales, leur rattachement à l'édifice de droit international, fut-il de *soft law*, peut-être discuté⁷⁵⁴. Mais ces différentes mesures représentent une source d'inspiration pour ce droit « allégé »⁷⁵⁵, et ont une influence certaine sur les modes d'interventions dans le domaine foncier à l'international. En matière foncière, deux types de mesures extra-étatiques peuvent jouer ce rôle et être retenus comme des sources indirectes du cadre juridique international. Il s'agit d'une part des mesures et codes internes d'interventions

⁷⁵² Filippa CHATZISTAVROU, « L'usage du *soft law* dans le système juridique international et ses implications sémantiques et pratiques sur la notion de règle de droit », *op.cit.*

⁷⁵³ Julien CAZALA, « Le *soft law* international entre inspiration et aspiration », in *revue interdisciplinaire d'études juridiques*, Volume 66, 2011/1, pp.41 à 84.

⁷⁵⁴ *Ibid.* Il existe un débat important sur les types de mesures qui peuvent être considérées comme des instruments de *soft law* à l'international. Certains auteurs ciblent exclusivement les actes dont la source se trouve dans le droit international public (Voir par exemple Filippa CHATZISTAVROU, « L'usage du *soft law* dans le système juridique international et ses implications sémantiques et pratiques sur la notion de règle de droit », *op.cit.*, p.3, qui dresse une liste non exhaustive des actes qui peuvent intégrer cette *soft law* : « les déclarations protocolaires, les résolutions, les communications les recommandations, les chartes, les programmes, les déclarations d'intention, les *guidelines*, les principes et autres positions prises en commun, (...), les communiqués, déclarations, conclusions, accords informels, accords inter-institutionnels, (...) *gentlemen's agreements*. »), alors que d'autres y intègrent également les code de conduite du secteur privé (Voir Julien CAZALA, « Le *soft law* international entre inspiration et aspiration », *op.cit.*). C'est bien parce qu'il s'agit d'une « catégorie frontière », que la classification rigide est difficile à adopter en matière de *soft law*.

⁷⁵⁵ Filippa CHATZISTAVROU, « L'usage du *soft law* dans le système juridique international et ses implications sémantiques et pratiques sur la notion de règle de droit », *op.cit.*, p.7.

de certaines organisations internationales (§1), et d'autre part des codes de bonne conduite adoptés directement par des acteurs du secteur privé (§2).

§1 : Les mesures et codes internes d'intervention propres à chaque organisation internationale

367. Les organisations et agences d'aide internationale adoptent de nombreux codes et protocoles internes afin de cadrer leurs interventions à l'international. Cela permet d'harmoniser leurs différents modes opérationnels, en vue d'une meilleure efficacité et cohérence dans leurs interventions. Ces mesures ne sont pas à proprement parler des règles juridiques à portée générale. Elles se rapprochent davantage de règlements internes, ayant seulement vocation à s'appliquer aux agents et partenaires d'une organisation, et à guider l'action de leurs interventions. La Banque mondiale présente ainsi plusieurs protocoles internes dans la gestion de ces programmes, qui peuvent être généraux ou d'ordre plus spécifiques au foncier (A). D'autres organisations internationales ont également leurs propres règles en matière de programmes d'intervention sur la composante foncière à l'international (B).

A – les mesures opérationnelles de la Banque mondiale

368. La Banque mondiale présente certaines caractéristiques spécifiques dans ses modes d'intervention et dans la définition de ses programmes fonciers. La conception *doing business*, construite sur des principes libéraux de développement économique, a exercé une influence fondamentale, et parfois contestée, dans l'approche des questions foncières, et même plus largement des questions de développement, par la Banque mondiale⁷⁵⁶. Cette perception libérale est couplée en interne à un cadre méthodologique et opérationnel relativement contraignant, qui s'organise autour de *safeguards*, que l'on pourrait traduire en français par

⁷⁵⁶ Pour une analyse sur les questions de droit et *doing business*, Voir François BARRIÈRE, Philippe DIDER, Philippe DUPICHOT et Bénédicte FAUVARQUE-COSSON, *Les droits de tradition civiliste en question : Tome 1, à propos des Rapports Doing Business de la Banque mondiale* Ass. Henri Capitant, Ed. Société de Législation Comparée, 2006, 143 p. Pour une approche plus atypique, voir également l'article de Muriel UBEDA-SAILLARD, présenté sous forme de pièce de théâtre, Muriel UBEDA SAILLARD, « *Common Law* : bientôt commun à tous », in *Dictionnaire des idées reçues en droit international*, Ed. Pedone, 2017, 610 p. A propos de ces rapports *doing business*, l'un des personnages de la pièce n'hésite pas à qualifier cela de « pseudo-analyse scientifique qui accumule les contre-vérités, postulats péremptaires et séries de chiffres et diagrammes comme d'autres enfilent des perles ... », et d'ajouter « quelle bêtise d'analyser le phénomène juridique dans sa globalité comme la somme des règles qui le composent, sans référence aucune au contexte culturel et politique dans lequel il s'inscrit ».

« mesures de sauvegarde »⁷⁵⁷. En ce qui concerne plus spécifiquement le foncier, la Banque mondiale a également mis en place un outil permettant de réaliser le diagnostic de chaque situation foncière nationale, à travers un « cadre d'analyse de la gouvernance foncière ».

1 - Les *safeguards* de la Banque mondiale

369. Depuis une trentaine d'années, les modes d'intervention de la Banque mondiale sont encadrés par des *safeguards* qui posent les principes indispensables et intangibles que l'ensemble des programmes mis en place par la Banque mondiale doivent respecter au niveau environnemental et social. Ces mesures « sont conçues pour que les opérations de la Banque profitent aux populations et à l'environnement plutôt que de leur nuire ». ⁷⁵⁸ Il y en existe une dizaine au total et chaque programme financé par la Banque mondiale est analysé à travers un filtre, qui permet de savoir si des évaluations environnementales et sociales d'impact complémentaires sont nécessaires⁷⁵⁹.

370. Le foncier étant un élément en lien étroit avec les questions environnementales, plusieurs *safeguards* traitent de l'accès et de la gestion des terres, notamment les mesures 4.10 et 4.12. La mesure 4.10 porte sur les populations autochtones et prévoit une « reconnaissance juridique pleine et entière des systèmes fonciers coutumiers existants des populations autochtones »⁷⁶⁰ et une possibilité suivant les situations de conversion « des droits d'usage coutumiers en droit de propriété communautaires et/ou individuels »⁷⁶¹. La mesure 4.12 porte quant à elle sur les

⁷⁵⁷ Ce terme « *safeguards* » est généralement traduit par « politiques de sauvegarde » dans les documents officiels de la Banque mondiale. Voir par exemple : BANQUE MONDIALE, *Guide de la Banque mondiale*, Ed. De Boeck Université, Louvain-la-Neuve, 2005, 247 p. Dans certains rapports et documents de présentation, il est également traduit par le terme « clauses de sauvegarde » (Voir par exemple BANQUE MONDIALE, *Projet de réhabilitation d'urgence d'infrastructures et Institutions, plan de gestion environnementale et sociale pour le curage des canaux de Port-au-Prince*, Haïti, 2010), ou encore « mesures de sauvegarde » (Voir par exemple BANQUE MONDIALE, *Projet éducation pour tous, phase 2*, Haïti, 2010). Cette dernière traduction nous semble plus adaptée, afin d'éviter toute ambiguïté avec le terme « politique », qui peut avoir des sens et des connotations très diverses en français, et le terme « clause de sauvegarde », qui peut avoir un autre sens dans le contexte du droit communautaire européen.

⁷⁵⁸ BANQUE MONDIALE, *Guide de la Banque mondiale*, op.cit., p.40.

⁷⁵⁹ *Ibid.* Les *safeguards* traditionnelles de la Banque mondiale touchent les domaines suivants : propriété culturelle, zones sous litige, sylviculture, populations autochtones, voies d'eau internationales, réinstallation forcée, habitats naturels, lutte intégrée contre les parasites et sécurité des barrages.

⁷⁶⁰ BANQUE MONDIALE, *Manuel opérationnel de la Banque mondiale, Politiques opérationnelles 4.10 sur les populations autochtones*, juillet 2005, 13 p., Voir article 17, p.9.

⁷⁶¹ *Ibid.* A ce sujet, voir également Olivier BARRIÈRE et Alain ROCHEGUDE (Dir.), *Foncier et environnement en Afrique : Des acteurs au(x) droit(s)*, op.cit. : « Dans le cadre des projets qu'elle finance sur le continent [africain], la Banque mondiale exige (...) l'application de ses politiques et directives opérationnelles, dont au moins une,

« réinstallations involontaires » et sur les modes de compensation des personnes déplacées dans le cadre de programmes financés par la Banque mondiale⁷⁶². Elle prévoit entre autres la prise en compte des droits fonciers coutumiers comme composante du cadre juridique d'analyse d'un projet, et du cadre d'indemnisation qui en découle⁷⁶³.

371. Ces mesures ont été revues régulièrement pour être actualisées et adaptées au contexte mondial et à l'évolution des objectifs de la Banque, mais une nouvelle réforme plus approfondie de ces *safeguards* a été engagée à partir de 2012. Cette réforme a abouti à l'adoption d'un nouveau « cadre environnemental et social » par le conseil des administrateurs de la Banque mondiale en 2016, qui est entré en vigueur en 2018. Ce cadre devient progressivement la référence opérationnelle pour les programmes et projets de la Banque mondiale⁷⁶⁴. Il se structure autour de dix « normes environnementales et sociales », qui viennent remplacer les précédentes *safeguards*. A travers ces nouvelles normes, une attention particulière est portée à la question foncière. Ainsi, la norme n°1, qui traite de l'« évaluation et la gestion des risques et effets environnementaux et sociaux », établit qu'« en raison de la complexité des questions foncières dans de nombreux contextes (...), une évaluation et une conception minutieuse sont nécessaires pour veiller à ce que les projets ne portent pas atteinte (...) aux droits légitimes existants (y compris les droits collectifs, les droits subsidiaires et les droits des femmes) ». La norme n°5, relative à l'« acquisition des terres, aux restrictions d'utilisation de terres et à la réinstallation involontaire des populations » traite également en détail de la question foncière et des déplacements de populations que les projets financés par la Banque mondiale peuvent engendrer. Cette norme reprend globalement les principes précédemment évoqués par les *safeguards* sur cette question, en réaffirmant la prise en compte des possessions de fait et la reconnaissance des régimes fonciers coutumiers et traditionnels dans l'analyse des impacts fonciers des projets⁷⁶⁵.

372. Ces normes environnementales et sociales n°1 et n°5 constituent aujourd'hui le cadre

celle sur les populations autochtones, prévoit une prise en compte des droits fonciers coutumiers largement en avance sur le régime des espaces dans les pays du continent ».

⁷⁶² BANQUE MONDIALE, *Manuel opérationnel de la Banque mondiale, Politiques opérationnelles 4.12 sur les réinstallations involontaires, Annexe A*, décembre 2001, 9 p.

⁷⁶³ *Ibid*, Article 7.

⁷⁶⁴ Ce nouveau « cadre environnemental et social » est entré en vigueur en 2018, mais les précédentes *safeguards* continuent de s'appliquer aux projets approuvés avant l'entrée en vigueur de ce nouveau cadre. La période de transition globale devrait durer environ 7 ans, soit jusqu'en 2025.

⁷⁶⁵ BANQUE MONDIALE, *Cadre environnemental et social*, 2017, 106 p., p.55.

d'intervention opérationnelle de la Banque mondiale en matière foncière. Elles sont complétées par un outil plus spécifique, le « cadre d'analyse de la gouvernance foncière », qui est utilisé par la Banque mondiale depuis 2012 pour réaliser des diagnostics objectifs et approfondis des cadres fonciers nationaux.

2 - Le cadre d'analyse de la gouvernance foncière (CAGF)

373. Le Cadre d'analyse de la gouvernance foncière est un outil qui a été développé par la Banque mondiale depuis 2012 afin d'analyser les pratiques foncières et les cadres juridiques, administratifs et institutionnels des pays⁷⁶⁶. Il se concentre sur cinq thématiques, à savoir le cadre juridique et institutionnel (i), la planification de l'utilisation des sols et la fiscalité (ii), la gestion des terres publiques (iii), l'accès public aux informations foncières (iv) et la gestion des conflits fonciers (v). Il comprend au total vingt-et-un indicateurs, qui se rapportent à l'ensemble de ces cinq thématiques.

374. A partir d'un processus participatif et d'une analyse inclusive de la situation nationale, mêlant responsables publics, membres de la société civile et acteurs du secteur privé, l'ensemble de ces vingt et un indicateurs sont évalués sur une graduation de 4 niveaux⁷⁶⁷. L'objectif est ainsi de pouvoir dégager une vision synthétique de la situation foncière nationale d'un pays, en vue de définir les orientations et les priorités de réforme foncière à engager⁷⁶⁸.

375. A ce jour, plusieurs dizaines de pays ont réalisé un diagnostic de leur situation foncière à partir de cet outil. Celui-ci peut également être utilisé pour étudier la mise en œuvre et l'impact de certaines mesures internationales à des échelons nationaux⁷⁶⁹. Il s'inscrit de cette manière en

⁷⁶⁶ Ce cadre d'analyse de la gouvernance foncière est parfois désigné sous l'acronyme CAGF, mais également sous l'acronyme LGAF, qui correspond à sa dénomination en langue anglaise *Land Governance Assessment Framework*. Voir Klaus DEININGER, Harris SELOD et Anthony BURNS, *The Land Governance Assessment Framework, Identifying and Monitoring Good Practice in the Land Sector*, Ed. Banque mondiale, Washington D.C., 2012, 147 p.

⁷⁶⁷ La notation s'effectue de A à D, A représentant la meilleure note et D la plus faible.

⁷⁶⁸ La synthèse du résultat peut se présenter sous la forme d'un tableau des 21 indicateurs renseignés avec des notations de A à D. Voir par exemple le tableau de synthèse réalisé dans le cadre du diagnostic national effectué à partir du CAGF en Afrique du Sud : *URBAN LAND MARK, Land Governance Assessment Framework South Africa, Country Scorecard*, 2011, 7 p.

⁷⁶⁹ Le CAGF, à travers son volet d'analyse juridique et institutionnelle, peut par exemple être utilisé pour évaluer l'alignement d'une législation avec les directives volontaires sur les régimes fonciers. Voir FAO, *La gouvernance responsable des régimes fonciers et le droit*, op.cit., p.33.

complémentarité des outils et mesures développés par d'autres organisations internationales, notamment dans le secteur des investissements internationaux touchant le foncier.

B – les autres codes incitatifs et principes directeurs adoptés par les organisations internationales.

376. D'autres organisations internationales ont développé des outils à vocation interne, non contraignants, mais qui constituent cependant une référence et qui confortent certains principes négociés et adoptés au niveau mondial. Différents cadres incitatifs ont ainsi été adoptés par l'OCDE, par l'agence de coopération internationale américaine USAID, et par le G8.

1 - Les documents d'orientation de l'OCDE pour des investissements responsables dans le secteur agricole

377. Les pays de l'OCDE représentent 85% des investissements directs étrangers réalisés à l'échelle mondiale. Ils ont donc une influence majeure d'une part sur les entreprises qui exercent sur leur territoire et d'autre part sur les investissements que réalisent leurs entreprises dans les pays en développement⁷⁷⁰. C'est en ce sens que l'OCDE a lancé deux initiatives afin d'encourager les entreprises à avoir un comportement responsable en matière d'investissements à l'étranger, entre autres dans les domaines agricole et foncier.

378. Tout d'abord, l'OCDE a élaboré des « principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales » afin de formuler des recommandations et des principes non contraignants en vue d'encourager une « conduite raisonnable des entreprises dans un environnement mondialisé »⁷⁷¹. Ces principes ne visent pas spécifiquement les investissements fonciers, mais certains d'entre eux, notamment ceux en lien avec les droits humains⁷⁷² et l'environnement⁷⁷³, peuvent avoir une implication indirecte sur les questions foncières.

⁷⁷⁰ Voir en ce sens la [page de présentation des principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, sur le site internet de l'OCDE.](#)

⁷⁷¹ OCDE, *Les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales*, Ed. OCDE, Paris, 2011, 101 p., p.3.

⁷⁷² *Ibid*, pp.37-41, Voir principe n°4.

⁷⁷³ *Ibid*, pp.50-55, Voir principe n°6.

379. Ensuite, cette première initiative à vocation généraliste a été complétée par un « guide pour des filières agricoles responsables », élaboré en partenariat avec la FAO. Ce guide vise à « aider les entreprises à respecter les standards existants de conduite responsable et à exercer leur devoir de diligence dans les filières agricoles afin que leurs activités contribuent à un développement durable »⁷⁷⁴. Il fait directement référence aux directives volontaires sur les régimes fonciers et comporte une section spécifique sur le respect des droits fonciers et l'accès aux ressources naturelles dans le cadre des investissements réalisés par les entreprises. Cette section souligne l'importance de prendre en considération l'ensemble des droits fonciers, qu'ils soient « statutaires ou coutumiers, primaires ou secondaires, formels ou informels, collectifs ou individuels »⁷⁷⁵.

380. Ces mesures de l'OCDE viennent donc compléter le panel de principes internationaux non contraignants destinés aux entreprises, en vue de réaliser des investissements fonciers responsables. Ce type de mesures a également été encouragé par d'autres acteurs internationaux d'influence majeure.

2 - Les autres initiatives et codes de bonne conduite des organisations internationales

381. L'agence de coopération américaine USAID est aujourd'hui la principale agence de coopération bilatérale au monde, avec un budget annuel d'environ 10 milliards de dollars US par an. Elle a adopté en 2014 des principes pour encadrer les investissements fonciers⁷⁷⁶. Ces principes sont relativement simples, et se structurent autour de quatre éléments : la vérification préalable des situations foncières locales avant de réaliser les investissements, l'engagement et l'implication des populations avant la mise en œuvre des investissements, la transparence des négociations contractuelles (notamment concernant l'indemnisation des populations touchées), et le suivi et la surveillance des impacts des opérations d'investissements⁷⁷⁷.

⁷⁷⁴ OCDE, *Guide OCDE-FAO pour des filières agricoles responsables*, Ed. OCDE, Paris, 2016, 94 p., p.94.

⁷⁷⁵ *Ibid*, p.63-64.

⁷⁷⁶ *INSTITUTE FOR POVERTY, LAND AND AGRARIAN STUDIES, Operational Guidelines for Responsible Land-Based Investment, an activist user's guide, University of the Western Cape, 2019, 15 p.*

⁷⁷⁷ *Ibid*, p.12, pour une analyse synthétique de ces principes.

382. Ces principes sont proches de ceux qui ont été adoptés par le G8 en 2015, à travers le cadre d'analyse pour les investissements fonciers dans l'agriculture en Afrique⁷⁷⁸. Ce cadre a été conçu pour aider les investisseurs à s'assurer que leurs investissements fonciers sont inclusifs, durables, transparents et en adéquation avec les droits humains⁷⁷⁹. Il insiste sur l'importance, à travers les investissements fonciers réalisés, d'améliorer et de ne pas nuire à la sécurité alimentaire locale.

383. Il existe ainsi de multiples initiatives, à fort caractère incitatif vis-à-vis du secteur privé, qui émanent des organisations internationales et des agences d'aide au développement. Celles-ci viennent s'ajouter aux différentes mesures prises par les acteurs du secteur privé eux-mêmes.

§2 : Les mesures et codes de bonne conduite établis par le secteur privé

384. Plusieurs initiatives ont été mises en place directement par les acteurs du secteur privé afin de promouvoir la responsabilité sociale et environnementale des entreprises dans le domaine foncier. Ces initiatives se structurent en deux types d'interventions : soit elles émanent directement des institutions bancaires, qui définissent seules certains principes d'une manière volontaire, et qui l'appliquent ensuite à leurs clients de manière contraignante (A), soit ce sont les entreprises elles-mêmes, structurées par exemple autour de filières et de labélisations, qui s'engagent à respecter un certain nombre de dispositions⁷⁸⁰ (B).

A - Les principes émanant des banques pour encadrer les prêts en lien avec des investissements dans le secteur foncier

385. Deux initiatives majeures ont été élaborées par le milieu bancaire afin d'influencer les investissements fonciers des acteurs privés dans les pays en développement. Il s'agit des normes de performance établies par la Société financière internationale et des principes de l'Équateur.

⁷⁷⁸ *Ibid*, p.12. Ce cadre est désigné en anglais sous le terme *Analytical Framework for Land-Based Investments in African Agriculture*.

⁷⁷⁹ *Ibid*, pp.12-13.

⁷⁸⁰ COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT, *État des lieux des cadres normatifs et des directives volontaires concernant le foncier*, op.cit., p.9.

1 - Les normes de performance de la Société financière internationale

386. La Société financière internationale (SFI) est rattachée aux institutions de la Banque mondiale. Elle a pour mission de promouvoir le développement économique en favorisant l'essor du secteur privé dans les pays en développement⁷⁸¹. Pour cela, elle mobilise des capitaux et accorde des prêts aux entreprises qui souhaitent investir dans les pays en développement.

387. La SFI a établi en 2012 des normes de performance en matière de durabilité environnementale et sociale, qui s'adressent « aux clients, auxquels elles fournissent des directives (...) pour les aider à éviter, atténuer et gérer les risques et les impacts de manière à poursuivre leurs activités de manière durable ». La SFI « exige de ses clients qui bénéficient de ses investissements directs (y compris les financements sur projet et les financements aux entreprises accordés par le biais d'intermédiaires financiers), qu'ils appliquent les normes de performance »⁷⁸². Ces « normes de performance » sont au nombre de huit, et s'alignent sur les principes déjà mis en place par l'OCDE et la Banque mondiale dans le cadre de leurs programmes de développement⁷⁸³. Les questions foncières sont plus spécifiquement traitées dans la norme de performance n°5, intitulée « acquisition de terres et réinstallation involontaire ». Les principes développés au sein de cette norme n°5 s'alignent globalement sur les *safeguards* de la Banque mondiale, mais placent les entreprises en coresponsabilité dans le cadre des opérations de déplacement et de réinstallation des populations prises en charge par les États, à la suite d'investissements fonciers qu'elles auraient réalisés⁷⁸⁴. En outre, elle rappelle que les droits à prendre en considération dans le cadre d'opérations de déplacements

⁷⁸¹ Voir la [page de présentation du site internet de la SFI](#) (IFC en anglais). Pour information, la SFI avait 22 milliards de dollars US d'engagements financiers à long terme au cours de l'année 2020 auprès des sociétés privées.

⁷⁸² SOCIÉTÉ FINANCIÈRE INTERNATIONALE, *Normes de performance en matière de durabilité environnementale et sociale*, janvier 2012, 57 p., p.3.

⁷⁸³ *Ibid.* Les huit normes de performances de la SFI sont les suivantes :

- Norme de performance 1 : Évaluation et gestion des risques et des impacts environnementaux et sociaux ;
- Norme de performance 2 : Main-d'œuvre et conditions de travail ;
- Norme de performance 3 : Utilisation rationnelle des ressources et prévention de la pollution ;
- Norme de performance 4 : Santé, sécurité et sûreté des communautés ;
- Norme de performance 5 : Acquisition de terres et réinstallation involontaire ;
- Norme de performance 6 : Conservation de la biodiversité et gestion durable des ressources naturelles vivantes ;
- Norme de performance 7 : Peuples autochtones ;
- Norme de performance 8 : Patrimoine culturel.

⁷⁸⁴ *Ibid.*, p.39.

physiques et économiques à la suite d'investissements réalisés par les entreprises, concernent aussi bien les droits formels sur les terres que les droits coutumiers et traditionnels⁷⁸⁵.

388. Ces normes de la SFI ont eu un impact particulier dans la mesure où elles ont été reprises en grande partie par d'autres institutions financières internationales, qui accordent des prêts aux entreprises pour leurs investissements dans les pays en développement⁷⁸⁶. Elles apparaissent également complémentaires des principes de l'Équateur, qui ont été adoptés en 2003 et revus en 2013.

2 - Les principes de l'Équateur de 2003

389. A l'origine, les principes de l'Équateur ont été adoptés en 2003 par une dizaine d'établissements financiers privés internationaux. Près de 20 ans après le lancement du processus, l'initiative compte aujourd'hui 138 établissements financiers majeurs partenaires⁷⁸⁷. Ces principes visent à poser le « cadre de référence du secteur financier » pour « identifier, évaluer, et gérer les risques environnementaux et sociaux »⁷⁸⁸. Ils s'appliquent aux investissements financiers de plus de 10 millions de dollars US financés par les établissements signataires. En préambule, ces établissements précisent que « nous, les établissements financiers, qui appliquons les principes de l'Équateur (...) reconnaissons (...) que notre rôle en tant que financiers nous donne la possibilité de promouvoir la gestion responsable de l'environnement et le développement socialement responsable, y compris d'assumer notre responsabilité en matière de respect des droits de l'homme en entreprenant des *due diligence* conformément aux principes de l'Équateur ». Ces principes de l'Équateur ont été réactualisés en 2013, puis en 2020, afin de s'adapter au contexte et aux nouvelles mesures prises au niveau international. Dans sa dernière version actualisée, ce cadre de référence des principes de l'Équateur s'articule autour de dix principes, qui reprennent en grande partie ceux développés par les normes de performance de la SFI, et qui intègrent également les directives

⁷⁸⁵ *Ibid*, p.33.

⁷⁸⁶ Il en est ainsi par exemple de Proparco, qui est une filiale de l'Agence française de développement dont la mission est de financer et d'accompagner le secteur privé dans les pays en développement, et qui a repris en grande partie ces normes de performance de la SFI. COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT, *État des lieux des cadres normatifs et des directives volontaires concernant le foncier*, op.cit., p.8.

⁷⁸⁷ Voir [la liste des 138 établissements financiers ayant adopté les principes de l'Équateur](#) en 2022. Pour information, 5 établissements français ont adopté ces principes : BNP Paribas, le Crédit agricole, la Banque postale, Natixis, et la Société générale.

⁷⁸⁸ Les principes de l'Équateur, juin 2013, 28 p.

environnementales, sanitaires et sécuritaires du groupe Banque mondiale⁷⁸⁹. L'un des éléments spécifiques de ces principes de l'Équateur consiste à établir un mode de suivi précis. D'une part, il est prévu que les emprunteurs réalisent des rapports réguliers de l'application des principes par des experts indépendants et externes pendant toute la durée des prêts⁷⁹⁰. Et d'autre part, il est demandé aux établissements signataires des principes de publier chaque année un « rapport annuel sur les procédures et l'expérience de mise en œuvre » de ces principes⁷⁹¹.

390. En définitive, ces initiatives des normes de performance de la SFI et des principes de l'Équateur constituent à ce jour les exemples les plus significatifs et les plus aboutis de l'encadrement des opérations bancaires dans le cadre d'investissements internationaux pouvant présenter une composante foncière. En encadrant directement les investissements des acteurs privés, elles apparaissent complémentaires des mesures adoptées dans le cadre inter-étatique. Dans la mesure où elles font l'objet d'un suivi très précis et qu'elles ont été adoptées par les principales institutions bancaires internationales, elles peuvent même sous certains aspects avoir un impact direct plus important au niveau local.

391. En complément à ces mesures lancées par les établissements financiers, d'autres initiatives ont été engagées par certaines entreprises dans des secteurs d'activités spécifiques. Ces mesures ne portent pas uniquement sur la thématique foncière, mais s'appliquent aux investissements qui peuvent être réalisés dans ce domaine.

B - Les codes de bonne conduite et certifications diverses établis par les entreprises

392. De nombreux mécanismes fondés sur l'engagement volontaire des entreprises ont été mis en place afin de certifier un comportement responsable des entreprises dans les domaines environnemental, social et foncier.

⁷⁸⁹ *Ibid*, p.26.

⁷⁹⁰ *Ibid*, p.11.

⁷⁹¹ COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT, *État des lieux des cadres normatifs et des directives volontaires concernant le foncier*, op.cit., p.8.

1 - Les différentes initiatives du secteur privé afin de certifier des comportements responsables en matière foncière

393. Les entreprises peuvent établir certains principes concernant les procédures à suivre et l'adoption de pratiques considérées comme souhaitables ou vertueuses pour leurs activités et leurs investissements. Ces démarches sont souvent réalisées par secteurs d'activités et peuvent aboutir à une labélisation des produits, validée par des expertises indépendantes et externes, afin de certifier l'approche socialement et environnementalement responsable de la production d'un produit⁷⁹². Les entreprises intègrent ces procédés dans leur politique marketing, et communiquent à ce sujet auprès de leurs clients et des organisations qui les appuient⁷⁹³. Il en est ainsi par exemple pour le secteur de l'huile de palme, à travers le *Roundtable on Sustainable Palm Oil*, ou des biomatériaux avec le *Roundtable on Sustainable Biomaterials*⁷⁹⁴.

394. Même si des comportements fonciers responsables des entreprises sont encouragés à travers ces processus, notamment lors des investissements dans le domaine agricole, aucun à ce jour ne concerne spécifiquement les investissements fonciers des entreprises.

2 - Les limites de ces approches portées par le secteur privé

395. Ces démarches d'encadrement des investissements fonciers, qu'ils soient portés par les banques dans le cadre de prêts financiers, ou directement par les entreprises dans le cadre de labélisation de productions, présentent la limite de ne pas impliquer les États, et surtout de ne pas impliquer directement les populations et les communautés sur lesquels ils portent. Ces populations sont au mieux considérées comme des « bénéficiaires » ou des « affectés potentiels » de ces opérations⁷⁹⁵. Les entreprises et établissements financiers sont ainsi les « seuls acteurs et seuls prescripteurs de ce qu'est une bonne conduite et un comportement responsable au niveau social et environnemental ». En outre, les comportements et agissements ne sont pas sanctionnés par des règles de droit, qu'elles soient nationales ou internationales. Suivant les contextes, les acteurs, que ce soient des institutions bancaires ou des entreprises, peuvent avoir des interprétations fort différentes de certaines notions telles que l'intérêt général,

⁷⁹² *Ibid*, p.9.

⁷⁹³ *Ibid*, p.7.

⁷⁹⁴ *Ibid*, p.9.

⁷⁹⁵ *Ibid*.

le bien-être des communautés, l'implication des bénéficiaires... Ces processus reposent donc intégralement sur la bonne volonté et l'intégrité des acteurs, ainsi que sur la communication et le consommateur, qui reste *in fine* la principale cible visée par ce type d'opération. Ce procédé de labélisation et de certification environnementale et sociale rentre de cette manière dans ce que certains auteurs ont appelé « la pression sociale muée en dynamique de marché » et se rapproche donc davantage d'une dynamique commerciale que d'une dynamique purement juridique⁷⁹⁶.

396. En définitive, ces multiples mesures et initiatives internationales transcrivent bien la diversité des approches, des acteurs et des intérêts en jeu en matière de foncier. Le tableau global de ce cadre juridique international peut apparaître parfois diffus et difficile à lire. Les mesures sont peu articulées entre elles, et semblent plus répondre à un besoin de légitimer les intérêts de certains types d'acteurs, qu'à une réelle volonté d'organiser une vision commune et un ensemble juridique cohérent de la composante foncière. Les normes se réfèrent peu les unes aux autres, et l'architecture globale de l'ensemble normatif semble plus « éclaté » que réellement structuré⁷⁹⁷.

397. Par ailleurs, il est difficile de mesurer l'impact concret de ces mesures sur les contextes nationaux, notamment dans les trois pays d'étude. Bien que ces mesures internationales aient globalement une vocation générale et universelle, elles n'ont pas été suivies d'adaptations claires et officielles dans les pays étudiés. Elles ont parfois nourri des débats nationaux⁷⁹⁸, mais

⁷⁹⁶ Pierre-Marie DUPUY et Yann KERBRAT, *Droit international public*, *op.cit.*, p.788.

⁷⁹⁷ Ce point est régulièrement souligné comme l'une des conséquences des thématiques organisées en grande partie par des principes de *soft law*. Voir Filippa CHATZISTAVROU, « L'usage de la *soft law* dans le système juridique international et ses implications sémantiques et pratiques sur la notion de règle de droit », *op.cit.*, p.9 : « la variabilité de la "légalisation" internationale [qui découle des mesures de *soft law*] démontre qu'il y a une absence d'une hiérarchie des normes (...); ceci est la conséquence des choix opérés par l'ordre juridique international. A la conception pyramidale de la hiérarchie des normes (au sens de la cohérence et de l'unité du droit selon Hans KELSEN), se substitue celle d'ensembles flous de profusion des normes (conception "éclatée" du droit). Les actes juridiques sont définis quant à leur structure et leurs effets ; mais leur rang respectif concernant leurs rapports mutuels en fonction de leur degré de force normative, reste flou. Le recours à l'un ou l'autre type d'acte n'est pas lié à leur différence éventuelle de force normative, mais à la fonction et aux finalités que l'on entend poursuivre ».

⁷⁹⁸ C'est le cas par exemple au Niger, qui a organisé plusieurs ateliers nationaux au cours des phases d'élaboration et de mise en œuvre des directives volontaires sur les régimes fonciers. Voir par exemple le rapport de l'atelier organisé par la FAO en Niamey en 2014 : FAO, *Compte-rendu de l'atelier national de sensibilisation et développement des capacités sur les directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicable aux terres, aux pêches et aux forêts dans un contexte de sécurité alimentaire nationale*, janvier 2014, 26 p. C'est le cas également en Afrique du Sud, qui a eu l'occasion de réaliser son diagnostic national foncier à travers le cadre d'analyse de la gouvernance foncière (CAGF) de la Banque mondiale. Voir *URBAN LAND MARK, Land governance in South Africa, Implementing the Land Governance Assessment Framework*, *op.cit.*

ont eu jusqu'à présent peu d'influence directe sur les droits positifs dans chacun des trois pays étudiés. A l'heure actuelle, elles constituent au mieux des sources de réflexion sur d'éventuelles mesures à adopter à moyen ou long terme. Le manque de cohérence globale de l'édifice international en matière foncière entraîne également une difficulté de lisibilité pour une transcription précise de ces mesures au niveau national. Ainsi, à l'heure actuelle, l'influence internationale en matière de foncier n'apparaît pas réellement dans les normes adoptées et les initiatives engagées, mais davantage dans les modes d'intervention des différents acteurs internationaux.

Conclusion du chapitre

398. Le droit international relatif au foncier se compose de principes issus de la *soft law* généraliste (Déclaration universelle des droits de l'homme, objectifs de développement durable des Nations unies), mais aussi de plus en plus d'une *soft law* spécifique (directives volontaires sur les régimes fonciers, mesures spécifiques des organisations régionales). Ces mesures internationales posent les fondations d'une reconnaissance large des droits fonciers (reconnaissance des droits de propriété individuels classiques et formels, mais aussi reconnaissance des droits d'occupation et des droits d'usage informels sur les ressources foncières, issus des régimes coutumiers). Elles vont ainsi dans le sens de la reconnaissance des pluralités juridiques, mais rajoutent en elles-mêmes un élément supplémentaire à ce pluralisme en matière foncière.

399. De nombreuses mesures extra-étatiques sont également adoptées par des organisations internationales (*safeguards* de la Banque mondiale, document de l'OCDE pour des investissements responsables dans le secteur agricole), afin d'encadrer les différents programmes d'intervention des acteurs internationaux en matière foncière. Ces mesures peuvent être considérées comme des sources secondaires du cadre juridique international relatif aux questions foncières.

400. Toutes ces initiatives sont multiples et diffuses, et sont fortement marquées par l'approche économique de la question foncière. Aucune synthèse n'est effectuée sur le sujet à une échelle globale, et la structure du cadre juridique international apparaît fragmentée, peu lisible, et globalement peu efficiente. En l'état actuel, ce cadre juridique international conforte l'idée d'un pluralisme éclaté de la question foncière.

401. Cette situation est renforcée par la montée en puissance et les modes d'intervention des agences d'aide internationale, qui influencent de manière significative les cadres juridiques du foncier.

Chapitre 2 : L'influence marquée de l'aide sur les processus de réforme foncière dans les pays en développement

402. Depuis l'instauration des institutions de Bretton Woods et la phase de décolonisation des années 60, l'aide publique au développement a vu ses montants augmenter de manière régulière et a connu plusieurs cycles d'évolution⁷⁹⁹. Elle apparaît fortement marquée par l'histoire, et présente sous certains aspects les caractéristiques d'un « héritage ambigu de l'époque coloniale »⁸⁰⁰. Depuis les années 90 et la fin de la guerre froide, une démarche en vue de mettre en cohérence les politiques en faveur du développement s'est progressivement structurée au sein de l'OCDE⁸⁰¹. A travers cette évolution, son aspect multisectoriel, et l'ensemble croissant des acteurs qu'elle mobilise, l'aide apparaît comme une « politique globale, faite d'interactions complexes »⁸⁰².

403. Son efficacité, de même que son mode d'organisation, sont régulièrement questionnés, et cela à plusieurs échelles, des zones d'intervention au niveau local jusqu'aux instances décisionnelles des organisations internationales. Dans un premier temps, il semble nécessaire d'effectuer une analyse générale et théorique de ce système de l'aide, afin de mieux comprendre les influences qu'elle peut avoir dans les pays en développement, et d'analyser les modèles qu'elle diffuse (section 1).

404. Dans un second temps, à partir des éléments dégagés de cette analyse globale, une étude plus spécifique peut être réalisée sur le secteur du foncier, afin de voir dans quelle mesure ce système de l'aide a une influence sur l'évolution des cadres juridiques dans les pays et sur les réformes étudiées (section 2).

⁷⁹⁹ Données officielles OCDE 2011. Selon une étude de l'OCDE, l'APD en termes absolus aurait environ triplé entre 1960 et 2010, passant d'environ 40 milliards de dollars US à environ 120 milliards de dollars US en 2010. En revanche, la trajectoire de l'APD en pourcentage du RNB (richesse nationale brute des donneurs) est moins nette, mais se situe en moyenne depuis les années 90 autour de 0,3%.

⁸⁰⁰ François PAQUEMENT, « Belles histoires de l'aide », in *Afrique contemporaine*, n°236, 2010, p.44.

⁸⁰¹ François PAQUEMENT, *Essai de typologie des systèmes d'aide au développement. La France et l'aide publique au développement*, 2006, 26 p., p.6. Comme l'auteur le souligne : « la guerre froide a eu une empreinte forte sur l'aide ».

⁸⁰² François PAQUEMENT, « Belles histoires de l'aide », *op.cit.*, p.49.

Section 1 : Une aide internationale complexe, à l'efficacité contestée

405. L'analyse de l'aide au développement nécessite une double projection, à savoir une réflexion sur les modalités de donner, mais également une réflexion sur les modalités de recevoir. Ces projections représentent des angles de vue, des attentes et des objectifs différents, qu'il n'est pas toujours facile de concilier, entre pays donateurs et pays récipiendaires. Ainsi, l'aide au développement, que ce soit dans son organisation, ses objectifs, ou ses modes de mise en œuvre, est traversée par de multiples clivages (§1).

406. En complément de ces débats et constats théoriques, la mise en œuvre opérationnelle de l'aide dans les pays en développement présente certains modèles d'intervention et des caractéristiques propres. Ces schémas et procédures d'intervention relativement standardisés répondent à une logique d'efficacité de l'aide, mais présentent également certaines limites (§2).

§1 – Une aide internationale aux multiples visages

407. L'aide peut présenter des perspectives et des objectifs fondamentalement différents, suivant la position que l'on adopte, entre pays donateur ou pays bénéficiaire. C'est une composante des relations internationales et à ce titre, elle représente un élément diplomatique en soi (A). D'autre part, la coordination de l'aide internationale devient de plus en plus difficile à réaliser (B), en raison de la complexification progressive des modes d'intervention des acteurs du développement (C).

A – L'aide internationale, volet d'une « diplomatie globale »⁸⁰³

408. L'aide internationale est marquée par la distance et l'éloignement, tant d'un point de vue géographique qu'administratif et culturel. A ce titre, elle engendre la mise en place d'un processus de légitimation, notamment vis-à-vis des contribuables des pays donateurs. Elle requiert également de jongler entre des logiques politiques et des logiques techniques, que ce soit pour les pays donateurs ou les pays bénéficiaires.

⁸⁰³ François PAQUEMENT, « L'aide au développement : mise en perspective sur le long terme », in *Sociologies pratiques*, n°27, 2013, pp.13-17.

1 - L'éloignement et la légitimation progressive de l'aide

409. Du point de vue des citoyens des pays donateurs, l'aide au développement se caractérise par l'éloignement et s'exerce dans le cadre d'une double délégation : une dépense publique est effectuée en vue de financer une autre dépense publique, réalisée par un autre État, parfois par l'intermédiaire d'une institution multilatérale⁸⁰⁴. Ainsi, dès l'origine, cette double délégation des fonds publics a entraîné une défiance des contribuables quant à cette « dépense distante à la fiabilité incertaine »⁸⁰⁵.

410. Face à ce déficit de légitimité, une stratégie de justification de l'aide s'est progressivement développée au cours de la deuxième moitié du vingtième siècle, et s'est organisée autour de quatre éléments. Tout d'abord, une mise en avant de la qualité et de la rigueur de l'organisation de l'aide internationale, à travers l'élaboration de procédures et de codifications opérationnelles précises⁸⁰⁶. Ensuite, le développement d'une rhétorique de l'intérêt partagé, entre pays donateurs et pays bénéficiaires de l'aide⁸⁰⁷. En troisième lieu, la mise en place d'un édifice institutionnel particulièrement large, mêlant aussi bien organisations bilatérales et multilatérales⁸⁰⁸. Enfin, un élargissement des champs d'intervention, pour sortir d'une approche purement économique et intégrer progressivement de nouvelles thématiques telles que la gouvernance, le développement social et la protection environnementale⁸⁰⁹. L'ensemble de ces évolutions font de l'aide au développement un « volet (...) important d'une diplomatie globale »⁸¹⁰ mêlant à la fois des objectifs techniques et des objectifs politiques.

⁸⁰⁴ Helen MILNER, *Why multilateralism? Foreign aid and domestic principal-agent problems*, Columbia University, n°1, février 2004, repris par François PAQUEMENT, *Essai de typologie des systèmes d'aide au développement. La France et l'aide publique au développement*, *op.cit.*, p.2.

⁸⁰⁵ François PAQUEMENT, *Essai de typologie des systèmes d'aide au développement. La France et l'aide publique au développement*, *op.cit.*, p.2.

⁸⁰⁶ Cela comprend le développement de l'instruction des opérations et des techniques des évaluations administratives. François PAQUEMENT, « L'aide au développement : mise en perspective sur le long terme », *op.cit.*

⁸⁰⁷ François PAQUEMENT, « Belles histoires de l'aide », *op.cit.*, p.45.

⁸⁰⁸ François PAQUEMENT, « L'aide au développement : mise en perspective sur le long terme », *op.cit.* Cet élément est qualifié par l'auteur de « sophistication institutionnelle dans toutes les directions, du privé (...) au public, (...) et du public (...) vers le privé (...), du national vers le multilatéral, du national vers les gouvernements locaux, du donateur vers le bénéficiaire ».

⁸⁰⁹ *Ibid.*

⁸¹⁰ *Ibid.*

2 - L'aide internationale, entre logiques techniques et logiques politiques

411. Un débat de longue date existe concernant les motivations de l'aide aux pays en développement. Certains auteurs ont souligné que l'aide était généralement associée à des motivations politiques et commerciales⁸¹¹, particulièrement au moment de la guerre froide et pour les anciennes puissances coloniales⁸¹². Une certaine ambiguïté peut parfois exister entre une lutte contre la pauvreté et la poursuite d'autres objectifs de politiques étrangères⁸¹³. Sans revenir en détail sur ce débat, qui apparaît sous de nombreux aspects relativement idéologique, il est cependant possible de souligner certains objectifs qui peuvent être poursuivis par les pays donateurs. Pour ces pays, leur positionnement en matière d'aide peut revêtir un enjeu d'image vis-à-vis de leurs opinions publiques, mais également de positionnement au sein du cercle diplomatique international, en ce qui concerne les questions stratégiques mondiales. Ainsi, en dehors de toutes les considérations techniques et administratives de l'aide au développement, la réalité de cette aide reste avant tout celle des relations diplomatiques, fondées sur le compromis, la négociation internationale⁸¹⁴, mais aussi le rapport de force.

⁸¹¹ Voir Peter HJERHOLM et Howard WHITE, *Survey of Foreign Aid : history, trends and allocation*, 2000, repris par François PAQUEMENT, *Essai de typologie des systèmes d'aide au développement. La France et l'aide publique au développement*, op.cit. Voir également Philippe LAVIGNE-DELVILLE, *A cheval donné, on ne regarde pas les dents*, Études et Travaux n°83, LASDEL, 2010, 113 p. : « Pour une bonne partie des chercheurs [l'auteur fait une synthèse de la position majoritaire parmi les anthropologues du développement], l'aide est un système de domination idéologique et financier, un mécanisme pervers qui génère des effets négatifs à toutes les échelles, dépossède l'État de ses responsabilités et contribue à la fragilité des États bénéficiaires ».

⁸¹² François PAQUEMENT, *Essai de typologie des systèmes d'aide au développement. La France et l'aide publique au développement*, op.cit., p.5 : « De façon très prégnante pour les anciennes puissances coloniales, la politique d'aide semble s'être développée, comme une consolidation de liens divers établis au fil de l'histoire, et son cadrage théorique s'est construit pour la rationaliser autant que pour la protéger ».

⁸¹³ Bonnie CAMPBELL et Pascale HATCHER, « Existe-t-il encore une place pour la coopération bilatérale ? réflexions à partir de l'expérience canadienne », in *Revue Tiers monde*, n°179, 2004, pp.665-687.

⁸¹⁴ François PAQUEMENT, « L'aide au développement à la veille de 2015, Évolutions stylisées d'une politique publique aux multiples facettes », in *Quaderni*, n°87, 2015 : « Si un monde de l'aide se présente comme un ensemble de relations administratives codifiées, la réalité de l'aide reste (...) celle des relations diplomatiques et les compromis participent à sa gestion ». A ce sujet l'auteur souligne que « la primauté de la dimension technique du développement sur la dimension politique est très prégnante chez les personnels des agences d'aide, avec le risque d'un double décalage : celui d'une insuffisante prise en compte de l'économie politique de la dépense publique et celui des nécessaires adaptations et internalisations par le bénéficiaire, qui peuvent requérir du temps », François PAQUEMENT, *Essai de typologie des systèmes d'aide au développement. La France et l'aide publique au développement*, op.cit., p.7.

3 - Une aide déséquilibrée, principalement centrée sur les pays donateurs

412. Dans la lignée de l'adage africain selon lequel « la main qui reçoit est toujours en dessous de la main qui donne »⁸¹⁵, le rythme et la définition de l'aide apparaissent en grande partie définis par les besoins et les objectifs des donateurs⁸¹⁶. Cette aide « *donor driven* »⁸¹⁷ est fondée sur une logique de l'offre⁸¹⁸, et se construit principalement sur les conceptions et les stratégies des bailleurs de fonds, et non sur les demandes nationales et les spécificités des États bénéficiaires⁸¹⁹. Les acteurs internationaux, ainsi que « les savoirs ou modèles qu'ils véhiculent ont un impact (...) sur le processus de fabrication d'une politique publique »⁸²⁰. En outre, le cycle d'élaboration ou de réforme des politiques publiques se trouve inversé, le financement précédant le travail de formulation de ces politiques nationales⁸²¹. Ce financement peut être associé à des conditionnalités envers le pays bénéficiaire, notamment concernant d'éventuels textes législatifs ou réglementaires à adopter, accentuant encore l'influence des pays donateurs sur le sens des réformes à engager⁸²². Les donateurs prennent ainsi un ascendant sur la formulation et l'agenda de mise en œuvre des politiques publiques dans les pays en développement⁸²³.

⁸¹⁵ Philippe LAVIGNE-DELVILLE, *A cheval donné, on ne regarde pas les dents*, *op.cit.*, p.5.

⁸¹⁶ *Ibid*, p.78. L'auteur reprend un témoignage d'un cadre supérieur de la fonction publique nigérienne chargé de la négociation de l'aide, selon lequel « les négociations avec les institutions internationales sont largement déséquilibrées et parfois pénibles ».

⁸¹⁷ *Ibid*, p.95. Ce terme, que l'on pourrait traduire en français par « aide guidée par les donateurs », est souvent utilisé pour indiquer qu'il existe une relation asymétrique entre pays donateurs et pays bénéficiaires de l'aide, et que les stratégies, les choix et les méthodologies d'intervention sont souvent prédéterminés par les bailleurs.

⁸¹⁸ COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT, *Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud - Livre blanc des acteurs français de la coopération*, *op.cit.*, p.74.

⁸¹⁹ *Ibid*.

⁸²⁰ Lauriane GAY, *La fabrique très politique des politiques foncières sous le National Resistance Movement (NRM). Entre changement et Inertie*, Thèse en Science politique, Université de Montpellier, 2016, 767 p., p.33. Voir également Lindsay WHITFIELD (Dir.), *The politics of Aid. African Strategies for Dealing with Donors*, Oxford University Press, 2009, 352 p.

⁸²¹ François PAQUEMENT, « L'aide au développement à la veille de 2015, Évolutions stylisées d'une politique publique aux multiples facettes », *op.cit.*

⁸²² Ces conditionnalités peuvent être serrées, ou souples. Voir Lauriane GAY, *La fabrique très politique des politiques foncières sous le National Resistance Movement (NRM). Entre changement et Inertie*, *op.cit.*, p.33. La forme la plus contestée de ces conditionnalités a été celle liée aux ajustements structurels au cours des années 80, qui a entraîné un assainissement des finances publiques, mais également un affaiblissement conséquent et sur le long terme des administrations des pays en développement. Voir François PAQUEMENT, « L'aide au développement à la veille de 2015, Évolutions stylisées d'une politique publique aux multiples facettes », *op.cit.*

⁸²³ La Banque mondiale reconnaît elle-même que les bailleurs de fonds ont souvent tendance à vouloir guider l'agenda. Voir BANQUE MONDIALE, *A guide to the World Bank (third edition)*, 2011, 267 p., p.88.

413. Cette influence s'accompagne de la transmission de nouveaux concepts et de paradigmes à un rythme particulièrement soutenu pour l'action publique⁸²⁴. Depuis une trentaine d'années, se sont ainsi succédé des stratégies établies sur le « nouveau management public⁸²⁵, le « management axé sur les résultats et les objectifs »⁸²⁶, l'« *evidence based policy* », tout cela accompagnées de « techniques de pilotage, *monitoring*, évaluation, démarche qualité ... »⁸²⁷. De telles approches ne semblent pas pouvoir correspondre aux capacités techniques et administratives des pays du Sud les moins développés⁸²⁸. Cette surabondance de cadres conceptuels, accompagnée d'une temporalité serrée de mise en œuvre, semble davantage correspondre aux exigences des bailleurs de fonds qu'à une logique d'appropriation pour les pays aidés⁸²⁹. Cela témoigne « d'une profonde hétéronomie de l'aide »⁸³⁰.

414. En outre, en matière de politique publique et de réforme administrative, cette aide s'accompagne de ce que certains chercheurs ont appelé « le syndrome de la dépolitisation »⁸³¹. Selon cette théorie, l'aide conduit à faire des administrations des objets dépolitisés dans les pays en développement, alors qu'elles sont par définition des objets politiques, construites sur des enjeux politiques⁸³². Cela consiste à refuser de placer ces administrations et les réformes administratives au cœur des enjeux sociaux et politiques des débats publics⁸³³. Le fait de présenter les questions de réforme des politiques publiques et des administrations en Afrique sous un angle purement technique, « tout en ne cessant de proclamer que l'État et la société ne peuvent se co-construire, est une contradiction fondamentale, largement fondée sur le mandat apolitique des bailleurs »⁸³⁴.

⁸²⁴ Philippe LAVIGNE-DELVILLE, *A cheval donné, on ne regarde pas les dents*, *op.cit.*, p.103.

⁸²⁵ Qui correspond au concept de *new public management* (NPM), qui s'est développé au cours des années 90. Voir Béatrice VAN HAEPEREN, « Que sont les principes du New Public Management devenus ? », in *Reflets et perspectives de la vie économique*, 2012/2, pp.83-99.

⁸²⁶ Également appelé ROM (*results-oriented monitoring*) ou RBM (*results-based programming*).

⁸²⁷ Dominique DARBON, « Des administrations africaines paradoxales : entre pratiques locales plurales et régimes d'aide incertains », *op.cit.*, p.37.

⁸²⁸ Philippe LAVIGNE-DELVILLE, *A cheval donné, on ne regarde pas les dents*, *op.cit.*, p.96.

⁸²⁹ *Ibid*, p.102.

⁸³⁰ *Ibid*.

⁸³¹ Ce concept a été développé à l'origine par James FERGUSON. Voir James FERGUSON, *The Anti-politics Machine : Development, Depoliticisation, and Bureaucratic Power in Lesotho*, University of Minnesota Press, 1994, 336 p. Ce concept a ensuite été repris par de nombreux chercheurs en politiques du développement, voir notamment Birgit MULLER, « Comment rendre le monde gouvernable dans le gouverner : les organisations internationales analysées par les anthropologues », in *Critique internationale*, n°54, 2012/1, p.9-18, ainsi que Dominique DARBON, « Des administrations africaines paradoxales : entre pratiques locales plurales et régimes d'aide incertains », *op.cit.*, p.45.

⁸³² *Ibid*, pp.45-46.

⁸³³ *Ibid*.

⁸³⁴ *Ibid*, p.45.

415. Cette approche « dépolitisée » de l'aide au sujet des politiques publiques se retrouve en matière foncière. Ainsi, certains auteurs estiment qu'en dépolitisant les questions foncières, les politiques foncières encouragées par les bailleurs de fonds « ignorent (...) les véritables enjeux et les organisations informelles par lesquelles s'effectuent les médiations, les confrontations, et les négociations »⁸³⁵, qui sont pourtant la base de la structure foncière dans de nombreux pays en développement. En outre, cette intervention des institutions internationales dans les affaires foncières nationales a encore complexifié les dynamiques autour des groupes d'acteurs et des réformes à engager⁸³⁶.

416. Sous de nombreux aspects, l'aide au développement apparaît fortement centrée sur les problématiques des donateurs. De plus, les différents bailleurs de fonds ont des objectifs, des instruments, et des modes d'intervention propres, qui peuvent entraîner des démarches sinon contradictoires, du moins désorganisées⁸³⁷. La coordination et l'harmonisation représentent ainsi des défis pour une meilleure efficacité de l'aide.

B – La difficile coordination des agences d'aide et de l'harmonisation des méthodes

417. En raison du caractère protéiforme ou des multiples objectifs de l'aide internationale, la coordination et l'harmonisation sont devenues progressivement des enjeux essentiels de son organisation. Cette tâche est apparue particulièrement délicate en raison du nombre et des profils très divers des acteurs du développement. Le processus d'harmonisation de l'aide, même s'il a fait d'importants progrès depuis l'adoption de la Déclaration de Paris en 2005, reste encore relativement superficiel et présente certaines limites.

⁸³⁵ Jean-Pierre CHAUVEAU et Philippe LAVIGNE-DELVILLE, « Quelles politiques foncières intermédiaires en Afrique francophone ? », *op.cit.*

⁸³⁶ *Ibid*, p.231.

⁸³⁷ COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT, *Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud - Livre blanc des acteurs français de la coopération*, *op.cit.*, p.75.

1 – Des acteurs de l'aide aux profils très divers

418. Le financement de l'aide publique au développement s'organise autour de plusieurs acteurs, dont les principaux sont les banques multilatérales de développement, les Nations unies et leurs agences associées, les agences d'aide bilatérale, les organisations non gouvernementales et les ministères gouvernementaux des pays en développement⁸³⁸. En dehors du Comité de l'aide au développement de l'OCDE, qui a pour principale mission de « promouvoir des politiques de coopération pour le développement (...) » pour « une croissance économique soutenue (...) » et pour « l'éradication de la pauvreté »⁸³⁹, le milieu de l'aide apparaît peu hiérarchisé⁸⁴⁰. Il existe ainsi entre l'ensemble de ces acteurs une sorte de concurrence concernant les montants mobilisés et donc l'influence sur les pays aidés, les objectifs poursuivis, mais aussi les modes de faire⁸⁴¹. Cela est particulièrement vrai entre les agences bilatérales et multilatérales de développement, mais également au sein même de ces deux groupes⁸⁴².

419. Historiquement, les agences bilatérales de développement, organisées sous la forme de banques de développement, ont progressivement été créées au cours de la deuxième moitié du XX^{ème} siècle dans les principaux pays donateurs de l'aide⁸⁴³. Les agences multilatérales se sont

⁸³⁸ Robert YOUKER, *The nature of international development projects*, Papier présenté à la Conférence du Project Management Institute (PMI) à Baltimore, 2003, repris par Ika LAVAGNON, « Les agences d'aide au développement font-elles assez en matière de formulation des facteurs clés de succès des projets ? », in *Management et avenir*, n°12, 2007, pp.165-182. Les apports des fondations philanthropiques privées à l'appui du développement (dont les trois quarts sont originaires des États-Unis) ne sont pas comptabilisés dans le cadre de l'aide publique au développement, et restent relativement modestes. L'OCDE a cependant souligné dans un rapport que cette aide privée, bien que modeste (environ 5% des volumes mobilisés par l'aide publique au développement), présente un impact potentiel élevé.

⁸³⁹ Voir sur le site internet de l'OCDE, *Le mandat du Comité d'aide au développement (CAD)*.

⁸⁴⁰ François PAQUEMENT, *Essai de typologie des systèmes d'aide au développement. La France et l'aide publique au développement*, op.cit.

⁸⁴¹ Cette concurrence est évoquée par Ika LAVAGNON comme un élément essentiel pour comprendre les dynamiques de l'aide aujourd'hui. Voir Ika LAVAGNON, « Les agences d'aide au développement font-elles assez en matière de formulation des facteurs clés de succès des projets ? », in *Management et avenir*, n°12, 2007, pp.165 à 182.

⁸⁴² François PAQUEMENT, *Essai de typologie des systèmes d'aide au développement. La France et l'aide publique au développement*, op.cit., pp.10-12. L'auteur dresse un bilan et les tendances du financement des organisations multilatérales, entre les organismes des Nations unies, les banques internationales, et les autres organismes (y compris les institutions communautaires).

⁸⁴³ Il est possible de citer pour l'Allemagne la *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW) créée en 1948 ; pour la France la Caisse centrale de coopération économique, créée en 1958 et qui est devenue l'Agence française de développement ; pour le Japon, la *Japan Bank for International Cooperation* (JICA) créée en 1974 ; et pour l'Union européenne la Banque européenne d'investissement créée en 1957. Voir notamment François PAQUEMENT, « Belles histoires de l'aide », op.cit., p.45. Il existe aujourd'hui plus d'une quinzaine de banques bilatérales de

quant à elles construites en trois générations : tout d'abord, dans l'immédiate après-guerre, il y a eu la création des institutions à vocation universelle (essentiellement la Banque mondiale et les Nations unies), ensuite l'émergence des institutions à vocation régionale, et enfin l'instauration de fonds internationaux thématiques à partir de la fin du XX^{ème} siècle, tels que le Fonds pour l'environnement mondial et le Fonds mondial Sida⁸⁴⁴. Ces développements institutionnels successifs et non hiérarchisés ont abouti à un enchevêtrement croissant des institutions des bailleurs de fonds internationaux⁸⁴⁵.

420. A partir des années 2000, et face à cette situation d'éclatement de l'aide internationale, qui peut parfois apparaître comme « un vaste champ où chacun vient cultiver »⁸⁴⁶, une réflexion a été engagée concernant l'efficacité globale du processus de l'aide. Cette démarche s'est organisée autour d'une série de forums internationaux, qui ont rassemblé de nombreux gouvernements et agences multilatérales de développement. Se sont ainsi succédé les forums de Rome en 2003, de Paris en 2005, d'Accra en 2008 et de Busan en 2011. Ces rencontres se sont organisées autour d'un renversement d'optique : « plutôt que de faire reposer l'analyse sur les insuffisances des pays en développement », comme cela était régulièrement le cas jusqu'à cette période, la nouvelle approche a consisté à se reposer sur ces pays en développement, pour « d'une part aligner l'aide sur leurs politiques » nationales, et d'autre part pour « agir sur les procédures des donateurs eux-mêmes pour en faciliter la gestion » par les pays bénéficiaires⁸⁴⁷. La Déclaration de Paris, adoptée à l'issue du forum de 2005, constitue ainsi un nouveau cadre de référence international afin de mieux coordonner les interventions en matière d'aide au développement autour de cinq mots d'ordre : harmonisation, appropriation, alignement, résultats et responsabilité mutuelle⁸⁴⁸.

développement, dans les principaux pays donateurs de l'OCDE. Voir sur le site internet de l'OCDE [la page de présentation des institutions financières de développement](#).

⁸⁴⁴ François PAQUEMENT, *Essai de typologie des systèmes d'aide au développement. La France et l'aide publique au développement*, op.cit., p.1.

⁸⁴⁵ Lindsay WHITFIELD et Alastair FRASER, « Introduction : Aid and Sovereignty », in Lindsay WHITFIELD (Dir.), *The Politics of Aid*, Oxford University Press, 2008, 422 p., pp.1-26, repris par Philippe LAVIGNE-DELVILLE, *A cheval donné, on ne regarde pas les dents*, op.cit., p.7.

⁸⁴⁶ Philippe LAVIGNE-DELVILLE, *A cheval donné, on ne regarde pas les dents*, op.cit., p.29.

⁸⁴⁷ François PAQUEMENT, « L'aide au développement à la veille de 2015, Évolutions stylisées d'une politique publique aux multiples facettes », op.cit., p.25.

⁸⁴⁸ Voir OCDE, *The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action*, 2005/2008, 21 p.

2 – une harmonisation des méthodes nécessaire, mais superficielle

421. Cette démarche de coordination de l'aide, commencée au début des années 2000, a pour objectif de mettre en cohérence l'ensemble des processus de mise en œuvre de l'aide internationale, que ce soit entre pays donateurs ou pour inscrire l'aide dans les cadres nationaux des pays bénéficiaires. Elle vise à simplifier les procédures et à partager les informations afin d'éviter les doubles emplois en matière d'aide. Ce principe correspond à l'harmonisation⁸⁴⁹.

422. Cette démarche met également l'accent sur l'approche-programme, qui consiste à rentrer dans une logique plus large que la traditionnelle vision fondée sur les projets de développement⁸⁵⁰. Cette nouvelle perspective encourage les pays bénéficiaires de l'aide à adopter des stratégies générales de réduction de la pauvreté, et de les transcrire en un programme de développement unique accompagné d'un cadre budgétaire précis⁸⁵¹. Ce principe correspond à l'appropriation.

423. Ces stratégies de réduction de la pauvreté, déclinées pour chaque pays sous forme d'un programme national de développement, permettent d'avoir des cadres de référence dans lesquelles s'inscrivent les actions des bailleurs de fonds. Ce principe correspond à l'alignement⁸⁵².

424. Enfin, le principe de gestion axée sur les résultats s'appuie sur des évaluations régulières pour mesurer l'impact de l'aide au développement. Et le principe de la responsabilité mutuelle des pays en matière d'aide complète cette feuille de route internationale visant à favoriser l'efficacité de l'aide.

425. Cette démarche globale de coordination et d'harmonisation de l'aide présente certaines limites. D'une part, pour les pays en développement, le principe d'appropriation consiste souvent à adopter des politiques dont le contenu est défini dans une sphère multilatérale⁸⁵³.

⁸⁴⁹ Voir sur le site internet de l'OCDE, *Les forums de haut niveau sur l'efficacité de l'aide : petit historique*.

⁸⁵⁰ Philippe LAVIGNE-DELVILLE, *A cheval donné, on ne regarde pas les dents*, op.cit., p.7.

⁸⁵¹ Ces stratégies de réduction de la pauvreté sont souvent préparées sur des modèles et standards internationaux. Voir Bonnie CAMPBELL et Pascale HATCHER, « Existe-t-il encore une place pour la coopération bilatérale ? Réflexions à partir de l'expérience canadienne », op.cit.

⁸⁵² Voir sur le site internet de l'OCDE, *Les forums de haut niveau sur l'efficacité de l'aide : petit historique*.

⁸⁵³ François PAQUEMENT, *Essai de typologie des systèmes d'aide au développement. La France et l'aide publique au développement*, op.cit., p.7.

Comme différents chercheurs l'ont souligné, les efforts concernant cette efficacité de l'aide ont souvent accru l'implication des bailleurs sur les politiques nationales des pays bénéficiaires et donc leur influence⁸⁵⁴. D'autre part, pour les pays donateurs, cette harmonisation réduit l'aspiration à assurer une offre créative et évolutive en matière de développement, et constitue ainsi un frein à l'innovation en matière d'aide⁸⁵⁵. Par ailleurs, au sein des bailleurs internationaux, l'harmonisation passe souvent par l'alignement des agences bilatérales de développement sur les procédures des organisations multilatérales, principalement sur celles de la Banque mondiale⁸⁵⁶. Et dans certaines situations, les procédures des bailleurs tendent également à supplanter les procédures et cadres juridiques nationaux, ce qui n'est pas sans poser des interrogations quant à la conformité de ces interventions d'aide vis-à-vis des cadres administratifs et juridiques nationaux⁸⁵⁷. Tous ces éléments entraînent la construction d'un mode de « gouvernance multiple, où personne ne peut être tenu pour responsable »⁸⁵⁸. Ainsi, ce processus d'harmonisation de l'aide n'est qu'apparent et conduit, dans une certaine mesure, à une complexification de l'aide internationale⁸⁵⁹.

C – La complexification progressive du monde de l'aide internationale

426. L'aide internationale demeure un secteur marqué par l'interdisciplinarité et nécessite une coordination globale, aussi bien horizontale entre les différents bailleurs, que verticale, entre les différentes échelles d'intervention⁸⁶⁰. L'ensemble de l'édifice mobilise des montants financiers significatifs, en augmentation régulière depuis soixante ans, ce qui entraîne l'émergence de ce que certains auteurs ont appelé une véritable « industrie de l'aide ». Ce

⁸⁵⁴ Lindsay WHITFIELD et Alastair FRASER, « *Introduction : Aid and Sovereignty* », *op.cit.*

⁸⁵⁵ François PAQUEMENT, *Essai de typologie des systèmes d'aide au développement. La France et l'aide publique au développement*, *op.cit.*, p.8.

⁸⁵⁶ Voir notamment François PAQUEMENT, « Belles histoires de l'aide », *op.cit.*, p.47. Voir également Philippe LAVIGNE-DELVILLE, *A cheval donné, on ne regarde pas les dents*, *op.cit.*, p.60. Cet alignement passe également par le développement d'interdépendance entre les institutions de financement de l'aide, qui s'organise par le biais de collaboration et de financements délégués entre agences. Voir François PAQUEMENT, *Essai de typologie des systèmes d'aide au développement. La France et l'aide publique au développement*, *op.cit.*, p.19.

⁸⁵⁷ Philippe LAVIGNE-DELVILLE, *A cheval donné, on ne regarde pas les dents*, *op.cit.*, p.68 Pour un exemple concret, voir le rapport de la Banque mondiale sur l'expropriation au Niger, qui recommande l'application des normes de la Banque mondiale par rapport à la législation en vigueur au Niger : BANQUE MONDIALE, *Cadre de politique de réinstallation des populations (rapport définitif)*, Projet d'appui à la compétitivité et aux sources de croissance (PRACC), Niger, Mars 2012, 69 p., pp.23-24.

⁸⁵⁸ Lindsay WHITFIELD et Alastair FRASER, « *Introduction : Aid and Sovereignty* », *op.cit.*

⁸⁵⁹ Voir en ce sens François PAQUEMENT, *Essai de typologie des systèmes d'aide au développement. La France et l'aide publique au développement*, *op.cit.*, p.24.

⁸⁶⁰ François PAQUEMENT, « L'aide au développement à la veille de 2015, Évolutions stylisées d'une politique publique aux multiples facettes », *op.cit.*, p.16.

phénomène s'accompagne de l'émergence d'un cercle professionnel⁸⁶¹ qui s'organise autour de ses propres logiques et de ses propres modes de fonctionnement.

1 – Le syndrome du marché de l'aide

427. Depuis une soixantaine d'années, le secteur de l'aide au développement a vu l'émergence de nombreux acteurs à ses diverses échelles d'intervention : acteurs publics, organisations non gouvernementales, entreprises du secteur privé, et organisations internationales. Or, ces acteurs se retrouvent en compétition dans la captation des ressources financières disponibles⁸⁶². Cette compétition développe une logique de marché, marquée par la professionnalisation croissante du monde de l'aide dans le montage et l'exécution technique des projets.⁸⁶³ Ainsi, ces organismes obtiennent les marchés davantage par leur compétence à maîtriser les protocoles et les procédures, que par l'originalité de leur proposition et leur capacité à proposer des offres alternatives⁸⁶⁴. Tout cela entraîne « une convergence massive systématique sur les *buzzwords* de la pensée administrative, (...) une focalisation sur des procédures à respecter au détriment des finalités », ainsi qu'un « abandon des autres formes alternatives [de réformes] possibles »⁸⁶⁵.

428. Cette sophistication de l'approche de l'aide paraît clairement en décalage avec les capacités du personnel administratif et les réalités concrètes de nombreux pays en développement⁸⁶⁶. Dès lors, cette aide se réalise dans un contexte souvent déconnecté du réel, avec l'émergence de ses propres modes de faire professionnels, sociaux et rhétoriques.

⁸⁶¹ Cette notion de cercle est ici utilisée dans le sens de cercle social, tel que ce concept a été présenté par Claire BIDART, Alain DEGENNE, et Michel GROSSETTI, « Introduction », in *La vie en réseau, Dynamique des relations sociales*, Presses universitaires de France, Paris, 2011, pp.1-17.

⁸⁶² Dominique DARBON, « Des administrations africaines paradoxales : entre pratiques locales plurales et régimes d'aide incertains », *op.cit.*, p.44.

⁸⁶³ *Ibid.*

⁸⁶⁴ *Ibid.*

⁸⁶⁵ *Ibid.*, p.45.

⁸⁶⁶ A ce sujet, voir Jean-Pierre OLIVIER DE SARDAN, *Anthropologie et développement, essai en socio-anthropologie du changement social*, Ed. Karthala, Paris, 1995, 224 p. Voir également Jean-Pierre OLIVIER DE SARDAN, *La revanche des contextes*, Ed. Karthala, Paris, 2021, 480 p.

2 – L'émergence d'une rhétorique propre au monde du développement : le « langage-développement »⁸⁶⁷

429. Les acteurs du développement viennent de cultures et de langues différentes. D'un point de vue linguistique, le secteur de l'aide est marqué par les « faux-amis, les ambivalences et les ambiguïtés » terminologiques⁸⁶⁸. Afin d'éviter toute réinterprétation abusive ou erronée des concepts, la traduction devient un élément clé de la mise en œuvre de l'aide au développement⁸⁶⁹. Cet enjeu de la traduction se rencontre au niveau des agences de l'aide pour la transposition de certains concepts issus du monde anglophone dans d'autres langues de rayonnement international⁸⁷⁰. C'est par exemple le cas pour certains termes fonciers tels « *estate* », « *ownership* », « *property* », « *lease* », « *rent* » qui sont régulièrement utilisés dans les rapports de langue anglaise, mais qui sont difficilement traduisibles, du moins avec exactitude, en langue française.

430. Cette problématique de la traduction existe également à un niveau plus local dans la mise en œuvre concrète des programmes d'aide, avec la transposition de certains concepts techniques sophistiqués en langues locales, qui restent encore majoritaires et d'usage unique pour une grande partie des populations des pays en développement, notamment dans les pays les moins avancés⁸⁷¹.

431. Sur ce sujet des traductions, la Banque mondiale joue un rôle et a une influence essentielle. En effet, cette institution peut parfois traduire certains mots dans un sens très différent de leur notion d'origine, et donc en détourner leur sens commun au niveau international. Cela a

⁸⁶⁷ Ce terme de « langage-développement » est évoqué par Jean-Pierre OLIVIER DE SARDAN, *Anthropologie et développement, essai en socio-anthropologie du changement social*, *op.cit.*, p.165.

⁸⁶⁸ Ika LAVAGNON, « Les agences d'aide au développement font-elles assez en matière de formulation des facteurs clés de succès des projets ? », in *Management et avenir*, n°12, 2007, pp.165 à 182, p.169.

⁸⁶⁹ Christophe EBERHARD, « Préliminaires pour des approches participatives du droit, de la gouvernance et du développement durable », in *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, Vol. 62, 2009/1, pp.125-151, p.143

⁸⁷⁰ Par exemple, les autres langues officielles des Nations unies : l'arabe, le chinois, l'espagnol, le français et le russe.

⁸⁷¹ Cet enjeu primordial de la traduction est souligné par Christophe EBERHARD, notamment en matière de participation : « la traduction simultanée lors de rencontres internationales et la prédominance de l'anglais et des langues européennes escamotent la distance parfois très grande entre univers de sens différents. Il est primordial de prendre conscience de ces enjeux énormes de traduction – et de ce qui se perd en termes de sens dans la traduction, surtout pour ceux qui sont implicitement ou explicitement en position de force et ont donc moins d'efforts à faire pour saisir l'originalité de la position de l'autre – qui sous-tendent la question d'une véritable participation à un projet partagé ». Christophe EBERHARD, « Préliminaires pour des approches participatives du droit, de la gouvernance et du développement durable », *op.cit.*, pp.142-143.

notamment été relevé par Jean Coussy, qui souligne que le lexique de la Banque mondiale s'est considérablement enrichi ces dernières années d'un vocabulaire à forte connotation socio-politique, mais qu'elle utilise souvent ces termes dans un sens très différent « du sens qu'ils ont dans la tradition d'analyse socio-politique du développement »⁸⁷². Dans un autre registre, d'un point de vue sémantique, la Banque mondiale adopte également un vocabulaire fortement lié à la notion de marché, avec l'usage généralisé de notions telles que « client », « approche-qualité », « coût-efficacité », « directives opérationnelles »⁸⁷³. Du fait de son leadership en tant que banque de savoir en matière d'économie du développement⁸⁷⁴, ces éléments terminologiques et rhétoriques de la Banque mondiale infusent dans l'ensemble du monde du développement, que ce soit au niveau des agences bilatérales ou des pays bénéficiaires de l'aide⁸⁷⁵.

432. Par ailleurs, le monde de l'aide au développement utilise abondamment de nombreux concepts ouverts, que certains auteurs appellent « mots valises »⁸⁷⁶ ou « concepts creux »⁸⁷⁷, comme par exemple « communautés »⁸⁷⁸, « partenariat », « synergie », « participation »⁸⁷⁹ ... Ces mots évitent finalement tout rapport au réel⁸⁸⁰, et sont souvent dénués de réalité propre dans des univers culturels différents⁸⁸¹. Cet élément a été relevé par Jean-Pierre Olivier de Sardan dans une étude approfondie d'anthropologie du développement, mêlant recherche fondamentale

⁸⁷² Jean COUSSY, « L'économie politique à la Banque mondiale : la fin des exclusives ? » in *L'Économie politique*, n°30, 2006/2, pp.7-20. L'auteur prend l'exemple des termes « institutions », « États », « inégalités », « aspects sociaux », ou encore « besoins sociaux ».

⁸⁷³ BANQUE MONDIALE, *Le guide de la Banque mondiale*, op.cit.

⁸⁷⁴ Voir Jean-Pierre CLING et François ROUBAUD, *La Banque mondiale*, op.cit. Ce rôle de « banque de savoir » est identifié comme l'une des trois caractéristiques essentielles de la Banque mondiale, en complément d'être une « banque financière » et une « banque de développement ».

⁸⁷⁵ Voir François PAQUEMENT, *Essai de typologie des systèmes d'aide au développement. La France et l'aide publique au développement*, op.cit., p.20. L'auteur reprend l'économiste Simon MAXWELL : « En matière de production de savoir, Simon MAXWELL compare l'organisation de l'aide à celle de la distribution, et observe une asymétrie aigüe, avec un unique hyper marché – la Banque mondiale – et beaucoup de petites épicerie de quartier – les autres donateurs ».

⁸⁷⁶ Philippe LAVIGNE-DELVILLE, *A cheval donné, on ne regarde pas les dents*, op.cit., p.13.

⁸⁷⁷ Christophe EBERHARD, « Préliminaires pour des approches participatives du droit, de la gouvernance et du développement durable », op.cit., p.142.

⁸⁷⁸ Voir à ce sujet Philippe LAVIGNE-DELVILLE et Pierre-Yves LE MEUR, « Expertise anthropologique et politiques foncières au Sud », in *Économie rurale*, n°353-354, mai-juillet 2016, pp.81-94, p.86.

⁸⁷⁹ Philippe LAVIGNE-DELVILLE, *A cheval donné, on ne regarde pas les dents*, op.cit., p.13.

⁸⁸⁰ *Ibid.*

⁸⁸¹ Christophe EBERHARD, « Préliminaires pour des approches participatives du droit, de la gouvernance et du développement durable », op.cit., p.142. Pour illustrer ces propos, l'auteur prend l'exemple de la notion de « gouvernance ».

et recherche appliquée⁸⁸². Selon lui, les problématiques de transférabilité des mots et des concepts de ce « langage-développement » sont davantage des problématiques sociologiques que linguistiques : « si le langage-développement reste en quelque sorte devant la porte des langages locaux, ce n'est pas pour des raisons (...) linguistiques, mais c'est tout simplement parce que les locuteurs des langages locaux (les "développés") n'appartiennent pas à la configuration développementaliste et n'ont rien à faire de son langage. Les "développés" n'ont pas les mêmes références culturelles et professionnelles, et sont soumis à de toutes autres contraintes que les "développeurs". C'est le paradoxe du langage-développement que d'être censé s'adresser aux développés alors qu'il ne concerne que les développeurs. »⁸⁸³.

433. D'un point de vue rhétorique, en tant que mode de communication international entre univers culturels différents, ce « langage-développement » empreinte de nombreuses caractéristiques à la langue des relations internationales, qui est particulièrement lisse et consensuelle⁸⁸⁴. Il est également caractérisé par l'utilisation d'un langage fortement connoté vers l'analyse positive, qui peut paraître parfois difficile à décrypter et biaiser l'analyse et la compréhension d'un phénomène.

434. Enfin, cette logique rhétorique de l'aide au développement est marquée par l'importance du récit entre les problèmes et les solutions. Ainsi, le discours s'inscrit souvent dans une rhétorique de dramatisation des problèmes et de légitimisation des solutions⁸⁸⁵.

435. Pour illustrer ces propos en matière foncière, il est possible de prendre l'exemple de l'analyse de la Banque mondiale concernant la location des terres. Dans ses rapports « Améliorer le climat des affaires dans l'agriculture », la Banque mondiale insiste sur l'importance de supprimer les restrictions et réglementations en matière de location de terres,

⁸⁸² Jean-Pierre OLIVIER DE SARDAN, *Anthropologie et développement, Essai en socio-anthropologie du changement social*, op.cit.

⁸⁸³ *Ibid*, pp.165-166.

⁸⁸⁴ Marie-Dominique PERROT qualifie ainsi la langue des institutions internationales, qui est douce et consensuelle (contrairement à la langue de bois), qui « a réponse à tout parce qu'elle n'énonce presque rien. Ou trop, ce qui revient au même. C'est surtout la langue sans réplique, consensuelle par excellence ». Marie-Dominique PERROT, « Mondialiser le non-sens », in *Les mots du pouvoir, sens et non-sens de la rhétorique internationale*, Nouveaux Cahiers de l'IUED, 2002. Repris par Philippe LAVIGNE-DELVILLE, *A cheval donné, on ne regarde pas les dents*, op.cit., p.13.

⁸⁸⁵ Voir à ce sujet Philippe LAVIGNE-DELVILLE et Pierre-Yves LE MEUR, « Expertise anthropologique et politiques foncières au Sud », op.cit., p.86.

afin de développer la « liberté de louer »⁸⁸⁶, et de parvenir ainsi à une transformation structurelle de l'agriculture⁸⁸⁷. En utilisant un langage particulièrement positif, la Banque mondiale explique que cette « liberté de louer » permettra les transferts de terres pour « les agriculteurs souhaitant se développer dans le secteur commercial, mais aussi pour ceux qui souhaitent quitter l'agriculture »⁸⁸⁸. Cependant, en réalité, il est clair que « de nombreux agriculteurs ne quittent pas l'agriculture par choix mais sont forcés de le faire en raison de leur marginalisation sociale, de la pauvreté, des conflits, du climat, du manque de soutien institutionnel, etc. »⁸⁸⁹. Un tel processus de libéralisation des locations profite davantage à des investisseurs qu'à des petits exploitants, pour la plupart déjà installés sur des terres sur la base de principes coutumiers. Cet exemple illustre les limites et les risques de la rhétorique positive de l'aide, qui peut formuler à travers des messages relativement simplistes de réels positionnements idéologiques en matière de développement.

436. Ainsi, l'ensemble de ces éléments, que ce soit d'un point de vue général ou plus spécifiquement en matière foncière, entraîne un décalage fort entre l'analyse théorique des programmes de développement, et la réalité des conditions de mise en œuvre de ces programmes au niveau local⁸⁹⁰.

§2 – Les principales caractéristiques opérationnelles de la mise en œuvre de l'aide au développement

437. Les interventions des différents bailleurs de fonds apparaissent relativement formatées, et répondent à des standards qui sont devenus peu à peu des « crédos »⁸⁹¹ de l'aide internationale. Il est possible de retenir trois caractéristiques de ces modalités opérationnelles, que l'on retrouve aujourd'hui d'une manière généralisée pour la mise en œuvre de l'aide au

⁸⁸⁶ Notre traduction de « *Freedom of leasing* ». Voir BANQUE MONDIALE, *Enabling the Business of Agriculture 2017*, Ed. Banque mondiale, 2017, 295 p., p.134.

⁸⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸⁸ THE OAKLAND INSTITUTE, *Vendre les terres au plus offrant*, 2019, 24 p., p.13, qui reprend les termes du rapport de la BANQUE MONDIALE, *Enabling the Business of Agriculture 2015*, Ed. Banque mondiale, 2014, 172 p.

⁸⁸⁹ *Ibid.*

⁸⁹⁰ Philippe LAVIGNE-DELVILLE, *A cheval donné, on ne regarde pas les dents*, *op.cit.*, p.3. L'auteur reprend Jean-Pierre OLIVIER DE SARDAN, selon lequel il existe un décalage profond entre le projet théorique et sa mise en œuvre sur le terrain. Jean-Pierre OLIVIER DE SARDAN, *Anthropologie et développement, Essai en socio-anthropologie du changement social*, *op.cit.*

⁸⁹¹ Ika LAVAGNON, « Les agences d'aide au développement font-elles assez en matière de formulation des facteurs clés de succès des projets ? », *op.cit.*, p.166.

développement. Il s'agit tout d'abord de l'approche-projet, qui se caractérise par un mode d'intervention d'une durée assez courte de quelques années, et qui reste aujourd'hui l'instrument privilégié de l'aide malgré certaines avancées récentes pour des visions plus programmatiques (A). Il s'agit ensuite du recours généralisé à l'expertise, principalement privée, qui vise à appuyer la mise en œuvre de ces projets (B). Et enfin, il s'agit d'un certain dogmatisme quant à la méthodologie et aux procédures mises en œuvre dans le cadre de ces projets (C).

A- L'approche-projet, mode opérationnel privilégié de l'aide au développement

438. Un projet de développement est défini par l'OCDE comme « une intervention publique unique, non divisible, visant à atteindre des objectifs opérationnels. Le projet est une composante d'un programme (...) [et] ne dure, en principe, qu'un temps très limité (...). Les projets font le lien entre les objectifs généraux de la programmation et les réalisations concrètes obtenues grâce aux opérations et activités »⁸⁹². Une distinction est parfois effectuée entre les « projets durs », qui concernent des appuis à la construction d'infrastructures, et les projets « mous », qui concernent des appuis aux politiques publiques et aux processus de gouvernance⁸⁹³. L'approche-projet est aujourd'hui le mode privilégié de l'aide au développement pour mettre en application au niveau local les objectifs définis au sein des stratégies et programmes élaborés aux échelons nationaux et internationaux⁸⁹⁴. A titre d'exemple, en matière foncière, il est possible de distinguer trois grandes catégories de projets, qui peuvent parfois d'entrecroiser : les projets déclinés sur un espace géographique spécifique et limité⁸⁹⁵, ceux concentrés sur une sous-thématique du foncier⁸⁹⁶, ou encore ceux visant un

⁸⁹² Voir OCDE, *Glossaire des termes utilisés dans le domaine de l'évaluation de l'aide au développement*, Centre européen d'expertise en évaluation, Groupe de travail sur l'évaluation de l'aide, novembre 2000, 52 p.

⁸⁹³ Ika LAVAGNON, « Les agences d'aide au développement font-elles assez en matière de formulation des facteurs clés de succès des projets ? », *op.cit.*, p.167. Ces projets sont également qualifiés de « *hard* » ou « *soft* » en anglais. Par exemple, au niveau de la thématique foncière, un projet « dur » peut consister à réaliser des investissements et des appropriations foncières en vue de réaliser des aménagements opérationnels, alors qu'un projet « mou » peut consister à appuyer les processus de gouvernance à un niveau national ou local. Les projets d'appui aux réformes foncières dans les pays en développement sont ainsi des projets globalement « mous », orientés vers un renforcement des procédés de gouvernance.

⁸⁹⁴ Ces projets sont parfois considérés comme les « *building blocks* de l'édifice du développement ». Voir Ika LAVAGNON, « Les agences d'aide au développement font-elles assez en matière de formulation des facteurs clés de succès des projets ? », *op.cit.*, p.167.

⁸⁹⁵ Par exemple, le « projet de promotion de l'initiative locale dans le département d'Aguié » (PPILDA), financé par le FIDA et mis en œuvre de 2005 à 2013 au Niger.

⁸⁹⁶ Par exemple, le « projet de sécurisation des systèmes fonciers pastoraux par le renforcement de la gouvernance foncière » (PSSFP/RGF), financé par l'Union européenne et mis en œuvre de 2015 à 2018 au Niger.

appui institutionnel plus spécifique pour des structures administratives impliquées dans la gouvernance foncière⁸⁹⁷.

439. Un autre mode d'aide alternatif à l'approche-projet consiste à réaliser de l'aide budgétaire⁸⁹⁸. Ce système d'aide budgétaire peut être défini comme une « méthode de financement du budget d'un pays partenaire via un transfert de ressources d'une agence de financement externe au Trésor public du gouvernement partenaire. Les fonds ainsi transférés sont gérés conformément aux procédures budgétaires du pays bénéficiaire »⁸⁹⁹. Cette aide est soumise à des conditions de décaissement particulières, définies par des accords de financement préalables⁹⁰⁰. Ce système a pour avantage de mettre en responsabilité l'État aidé concernant la gestion et l'orientation des fonds. En revanche, les effets directs de cette aide sont moins visibles et moins concrets pour le bailleur que des réalisations effectuées directement dans le cadre de projets de courte durée. L'aide budgétaire reste un mode d'intervention relativement mineure, mais peut intervenir en complément de l'aide sous forme projet, qui reste actuellement le mode d'intervention principal des bailleurs de fonds, surtout dans les pays les moins avancés.

440. Cette approche de l'aide au développement par le mode projet présente des limites conceptuelles, qui sont de plus en plus mises en évidence par divers travaux de recherche. Il présente également des limites plus spécifiques en ce qui concerne l'appui aux politiques publiques dans les pays en développement.

1 – les limites conceptuelles de l'approche-projet en matière d'aide au développement

441. La première limite régulièrement avancée concernant les interventions d'aide sous mode projet concerne la temporalité. En effet, celle-ci est calquée sur l'agenda des bailleurs et non sur les besoins et la demande des pays bénéficiaires. Le mode projet prévoit des interventions sur des durées relativement courtes, et ce système apparaît ainsi comme un « renouvellement

⁸⁹⁷ Par exemple, le « projet d'informatisation du registre foncier en Haïti » (PIRFH), financé par la coopération canadienne et mis en œuvre de 2017 à 2020 en Haïti.

⁸⁹⁸ Pour une analyse générale de l'aide budgétaire, voir notamment Jean-Luc BERNASCONI, « Le financement du développement par l'aide budgétaire générale : premier bilan et perspectives à moyen terme », in *Annuaire suisse de politique de développement* [en ligne], 2007.

⁸⁹⁹ Voir OCDE, *Approche méthodologique pour les évaluations de l'aide budgétaire*, Ed. OCDE, Paris, 56 p., p.6.

⁹⁰⁰ *Ibid.*

incessant de courts termes »⁹⁰¹. En outre, la durée d'action de ces projets étant relativement courte, entre trois et cinq ans la plupart du temps, elle nécessite « d'avancer, parfois à marche forcée »⁹⁰², afin de « faire mieux, vite et plus pour atteindre les objectifs »⁹⁰³ fixés au démarrage du projet. Ce problème de temporalité est renforcé par « une amnésie structurelle ». En effet, les projets interviennent souvent sans prendre en considération les précédentes interventions des bailleurs, « comme si l'espace local était vierge de l'histoire des interventions extérieures »⁹⁰⁴.

442. Une deuxième limite concerne la notion de succès d'un projet de développement. En effet, cette notion apparaît relativement subjective et est « une affaire de perception et de point de vue », qui « n'est pas le même pour toutes les parties prenantes »⁹⁰⁵. Elle s'appuie notamment sur la mesure des impacts et des résultats des activités du projet, qui est réalisée à partir d'évaluations, généralement à mi-parcours et en clôture de projet. Cependant, il existe parfois une confusion entre le succès d'un projet en termes d'impact et de développement, et le succès de la gestion d'un projet⁹⁰⁶. Évaluer l'impact d'un projet sur une échelle plus large que le simple projet lui-même, en prenant en compte toutes les externalités complexes et subjectives, est une tâche ardue. Les évaluations réalisées à l'issue des projets concernent majoritairement l'efficacité, qui est mesurée à partir d'indicateurs internes formulés dans le cadre projet, souvent sur la base de cadres logiques assez complexes. Et ces indicateurs des projets deviennent parfois plus importants en eux-mêmes que les objectifs généraux et les impacts recherchés à long terme des projets⁹⁰⁷.

⁹⁰¹ Jean-David NAUDET, « Le dilemme entre solidarité et dépendance », in *Autrepart*, Vol. 13, 2000, p.185, repris par Philippe LAVIGNE-DELVILLE, *A cheval donné, on ne regarde pas les dents*, *op.cit.*, pp.5-6.

⁹⁰² Philippe LAVIGNE-DELVILLE, *A cheval donné, on ne regarde pas les dents*, *op.cit.*, p.72.

⁹⁰³ Ika LAVAGNON, « Les agences d'aide au développement font-elles assez en matière de formulation des facteurs clés de succès des projets ? », *op.cit.*, p.165.

⁹⁰⁴ Jean-Pierre CHAUVEAU, Jean-Philippe COLIN, Jean-Pierre JACOB, Philippe LAVIGNE-DELVILLE et Pierre-Yves LEMEURE, *Modes d'accès à la terre, marchés fonciers, gouvernance et politiques foncières en Afrique de l'Ouest*, Ed. IIED, Londres, 2006, 92 p., p.60.

⁹⁰⁵ C.S. LIM et M.Z. MOHAMED, « *Criteria of project success : an explanatory re-examination* », in *International journal of project management*, vol. 17, n°4, 1999, pp.243-248, repris par Ika LAVAGNON, « Les agences d'aide au développement font-elles assez en matière de formulation des facteurs clés de succès des projets ? », *op.cit.*, p.166.

⁹⁰⁶ Ika LAVAGNON, « Les agences d'aide au développement font-elles assez en matière de formulation des facteurs clés de succès des projets ? », *op.cit.*, p.166.

⁹⁰⁷ Dominique DARBON, « Des administrations africaines paradoxales : entre pratiques locales plurales et régimes d'aide incertains », *op.cit.*, p.45 : « on a simplement oublié les objectifs finaux au profit des seuls objectifs procéduraux ».

443. Une troisième limite se rapporte au déséquilibre que les projets peuvent entraîner au niveau des services de l'État dans les pays bénéficiaires. En effet, les projets captent la main d'œuvre publique de bon niveau, qui quitte fréquemment l'administration publique pour entrer dans une cellule de gestion de projet et qui n'y revient généralement pas⁹⁰⁸. Pour de nombreux agents de pays en développement, le projet est un moyen de « se réaliser professionnellement », que ce soit en termes de conditions de travail, de rémunération ou de valorisation du travail⁹⁰⁹. En parallèle à cela, le potentiel d'un projet en ressources peut également déséquilibrer les services de l'État. En effet, ces projets, à travers le financement de la participation des agents publics à des événements et rencontres de travail visant à réaliser des activités de ces projets, entraînent ce qui est parfois appelé une « course aux *perdiem* »⁹¹⁰. A travers ce processus, les agents publics négligent leurs missions originelles au sein de l'administration publique pour se concentrer sur la seule recherche de « rentes », à travers la participation à des activités internes du projet⁹¹¹. Ce potentiel de ressources à distribuer des projets finit parfois par compter davantage que les impacts potentiels en termes de développement⁹¹².

444. Enfin, une quatrième limite concerne le « dépassement de la capacité de reproductibilité »⁹¹³ des projets. En ce sens, l'aide via les projets de développement « finance des ressources humaines, techniques, institutionnelles et politiques à des standards très éloignés de ceux accessibles par les ressources propres » des pays en développement⁹¹⁴. Ainsi, la notion de succès d'un projet est plus centrée sur le projet en lui-même que sur la réelle dynamique de développement adapté qu'il peut créer directement ou indirectement à moyen terme au sein du pays de mise en œuvre.

445. Toutes ces limites d'ordre général relatives au mode d'intervention sous forme projet se retrouvent dans les projets d'appui aux politiques publiques dans les pays en développement, mais sont complétées dans ce domaine par d'autres limites plus spécifiques.

⁹⁰⁸ Philippe LAVIGNE-DELVILLE, *A cheval donné, on ne regarde pas les dents*, *op.cit.*, p.36.

⁹⁰⁹ *Ibid*, p.41.

⁹¹⁰ *Ibid*, p.43.

⁹¹¹ François POLET, « Les nouvelles modalités de l'aide au Nicaragua et au Niger : pour quelle appropriation ? », in *Les capacités d'absorption de l'aide et les défis oubliés du développement*, CETRI, 2009, 73 p.

⁹¹² *Ibid*.

⁹¹³ Jean-David NAUDET, *Trouver un problème aux solutions, vingt ans d'aide au Sahel*, 1999, Ed. OCDE, Paris, 341 p., p.177.

⁹¹⁴ *Ibid*.

2 - Les limites spécifiques à l'approche-projet en matière d'appui aux politiques publiques dans les pays en développement

446. Les bailleurs de fonds utilisent fréquemment le mode projet pour expérimenter des politiques publiques, la plupart du temps sous la forme de mise en œuvre « pilote »⁹¹⁵. Cependant cela a rarement les impacts espérés, et cela pour plusieurs raisons.

447. Tout d'abord, les processus de réforme de politique publique et de projets de développement n'ont pas le même timing et les mêmes critères de réussite⁹¹⁶. Les politiques publiques sont marquées par des actions et des inactions⁹¹⁷ et par des rapports complexes avec le jeu politique, mêlant alliances, conflits, et rapports de force⁹¹⁸, alors que l'approche-projet nécessite l'élaboration d'un cadre logique d'intervention clair, établissant des activités à réaliser, accompagnées d'indicateurs de réussite et de rubriques budgétaires de réalisation. Ainsi, ces deux approches ne semblent pas véritablement compatibles.

448. Par ailleurs, la relation entre connaissance et action ne va pas de soit en matière de politiques publiques⁹¹⁹. En effet, celles-ci reposent sur des opérations de « réduction de la complexité du réel »⁹²⁰, et ce phénomène se retrouve renforcé par l'approche-projet, qui ne prend pas en compte les complexités des différentes phases nécessaires au développement des politiques publiques. « Définir une politique suppose des arbitrages, des choix, selon des modalités qui ne relèvent pas de l'analyse scientifique, mais bien plus du rapport de force autour de la relation complexe entre définition du problème, identification des solutions et mise en action des choix effectués »⁹²¹. Dès lors, les récits de politiques publiques apparaissent

⁹¹⁵ COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT, *Actes du forum foncier et développement des 9 et 10 novembre 2010*, *op.cit.*, p.14.

⁹¹⁶ Voir Philippe LAVIGNE-DELVILLE et Pierre-Yves LE MEUR, « Expertise anthropologique et politiques foncières au Sud », *op.cit.*, p.88 : « aucune politique réelle ne suit parfaitement le cheminement linéaire allant du diagnostic à la mise en œuvre et à l'évaluation ». Il peut ainsi exister des contradictions de temporalités, alimentées encore plus par l'aide internationale, qui a souvent son propre calendrier d'intervention et de financement.

⁹¹⁷ *Ibid*, p.83.

⁹¹⁸ *Ibid*, p.84.

⁹¹⁹ *Ibid*, p.81.

⁹²⁰ Pierre MÜLLER, *Les politiques publiques*, PUF, Coll. « Que sais-je ? », 1990.

⁹²¹ Philippe LAVIGNE-DELVILLE et Pierre-Yves LE MEUR, « Expertise anthropologique et politiques foncières au Sud », *op.cit.* Les auteurs reprennent sur ce point Philippe ZITTOUN, *La fabrique politique des politiques publiques : une approche pragmatique de l'action publique*, Presse de Sciences Po, Coll. « Sciences Po. Gouvernances », 2013, 344 p.

davantage comme des « construits sociaux à finalité argumentative »⁹²², et non comme des énoncés purement scientifiques. Au cours de ces processus, les experts, les médiateurs, et parfois les chercheurs eux-mêmes jouent un rôle stratégique « de traduction et de réinterprétation des énoncés scientifiques en énoncés de politique publique »⁹²³. Sous certains aspects, la mobilisation de cette expertise internationale, à travers les projets de développement, peut ainsi avoir un rôle ambigu dans l'émergence des politiques publiques.

B - Une mobilisation parfois ambiguë de l'expertise

449. Il existe plusieurs types d'expertise, qui interviennent avec une pertinence différente pour la mise en œuvre de l'aide internationale. Il est possible de distinguer trois principaux types d'expertise : l'expertise de service, celle de consensus et celle d'engagement⁹²⁴. Ces trois types de mobilisation jouent un rôle actif en matière d'aide au développement, avec cependant une plus-value irrégulière.

1 - Le rôle actif de l'expertise en matière d'aide au développement

450. Traditionnellement, l'expertise en matière d'aide au développement est mobilisée par les États et les institutions internationales⁹²⁵ afin d'appuyer leurs projets de développement, et provient en grande partie d'experts de pays développés⁹²⁶. Sous certains aspects, cette expertise peut participer au déséquilibre des relations qui peut exister au sein du monde du développement, entre pays donateurs et pays bénéficiaires. En effet, la définition des stratégies d'intervention au sein des pays bénéficiaires est en grande partie déléguée à cette expertise, sur la base de choix prédéterminés par les bailleurs de fonds internationaux⁹²⁷ dans le cadre d'appels d'offre et de prestations commerciales.

451. Cependant, le monde de l'expertise et la production de connaissance s'élargissent progressivement. Les types d'acteurs mobilisés se diversifient, et les lieux de connaissance se multiplient, avec des discours marqués sur la mobilisation et des productions hybrides entre

⁹²² *Ibid*, p.84.

⁹²³ *Ibid*.

⁹²⁴ *Ibid*, pp.82-83.

⁹²⁵ *Ibid* p.88.

⁹²⁶ Philippe LAVIGNE-DELVILLE, *A cheval donné, on ne regarde pas les dents*, *op.cit.*, p.7.

⁹²⁷ *Ibid*, p.80.

analyse scientifique et engagement politique⁹²⁸. L'expertise s'ouvre ainsi aux mouvements sociaux, associations, et organisations non gouvernementales, et permet d'ouvrir le débat public et l'analyse à des positionnements et des perspectives élargies⁹²⁹.

2 - Une expertise à la plus-value irrégulière

452. L'expertise détient un rôle clé en matière d'aide au développement, dans la mesure où l'une de ses fonctions est de traduire et de réinterpréter les problèmes et les solutions⁹³⁰. La qualité de l'analyse de l'expertise constitue ainsi un élément important pour la qualité de la mise en œuvre des actions de développement. L'un des pièges observés de l'expertise est souvent d'apporter des réponses formatées, à des questions elles-mêmes formatées par des expertises précédentes, dans le cadre de prestations qui restent avant tout commerciales⁹³¹. La qualité de l'ensemble de l'édifice de mise en œuvre peut alors apparaître fortement dépendante de la capacité de l'expertise à sortir des sentiers battus et à apporter une analyse nouvelle à des problèmes connus.

453. D'autre part, une expertise n'a pas d'impact en elle-même. C'est davantage la capacité des experts à comprendre les contextes, à enrichir les cadrages, et à accompagner les acteurs et les processus au sein des différentes arènes de débats qui peuvent permettre à l'expertise d'avoir de l'impact et de la transformer en action publique⁹³². Ainsi, la qualité d'une expertise dépend en grande partie de la capacité des experts à faire le lien entre les réalités observées et la théorie, « entre recherche externe, indépendante et distanciée », et « recherche au plus près des acteurs, de leurs savoirs, de leurs pratiques »⁹³³. Pour reprendre l'analyse de Didier Fassin, qui revisite l'idée platonicienne de la caverne, le rôle de l'expert est de se positionner « sur le seuil de la caverne, c'est-à-dire en alliant l'attention [à l'égard des acteurs], de ce qu'ils disent, pensent et font et le recul pour saisir ce qui leur échappe, soit qu'ils aient un intérêt à ne pas voir, soit qu'ils occupent une place ne [le] leur permettant pas »⁹³⁴.

⁹²⁸ Philippe LAVIGNE-DELVILLE et Pierre-Yves LE MEUR, « Expertise anthropologique et politiques foncières au Sud », *op.cit.*, p.88.

⁹²⁹ *Ibid.*

⁹³⁰ *Ibid.*, p.84.

⁹³¹ *Ibid.*, p.89.

⁹³² *Ibid.*, p.91.

⁹³³ *Ibid.*

⁹³⁴ Didier FASSIN, « Sur le seuil de la caverne : l'anthropologie comme pratique critique », in Pascale HAAG et Cyril LEMIEUX (Dir.), *Faire des sciences sociales*, Ed. de l'EHESS, 2012, pp.263-287, repris Philippe LAVIGNE-DELVILLE et Pierre-Yves LE MEUR, « Expertise anthropologique et politiques foncières au Sud », *op.cit.*

454. L'expertise la plus aboutie est sans doute celle qui regroupe ces trois types d'expertise, c'est-à-dire celle d'analyse, d'accompagnement et d'engagement. C'est aussi probablement celle qui arrive à se dissocier du dogmatisme méthodologique et des approches standardisées.

C - Dogmatisme méthodologique et modélisation des procédures de l'aide au développement

455. En parallèle à l'augmentation régulière des fonds publics internationaux alloués au développement, les procédures d'exécution de l'aide sont devenues progressivement de plus en plus complexes⁹³⁵. Les coopérations bilatérales, qui s'organisaient historiquement autour de leurs procédures nationales propres, se sont au fur et à mesure alignées sur les procédures des banques multilatérales de développement, et particulièrement sur celles de la Banque mondiale⁹³⁶. Cette position d'alignement sur des procédures et des codes d'exécution relativement stricts et sophistiqués⁹³⁷ est cependant marquée par certaines limites, voire certaines déviations.

1 - Des procédures d'intervention fortement inspirées par la Banque mondiale

456. Les procédures d'instruction et d'exécution de la Banque mondiale sont devenues progressivement la référence de l'ensemble des acteurs impliqués dans la mise en œuvre de l'aide au développement. Elles mettent l'accent sur la codification de l'instruction et de l'exécution des processus, afin notamment de justifier de la qualité des interventions⁹³⁸. Les procédures relatives au cycle des projets ont été regroupées par la Banque mondiale au sein d'un « manuel opérationnel », qui a pour but de « s'assurer que ses opérations reposent sur des bases saines sur le plan économique, financier, social et environnemental »⁹³⁹. Ce cycle comprend sept phases : l'identification, la préparation, l'appréciation, l'approbation, l'entrée en

⁹³⁵ Dominique DARBON, « Des administrations africaines paradoxales : entre pratiques locales plures et régimes d'aide incertains », *op.cit.*, p.43. L'auteur parle même de « complexité absolue ».

⁹³⁶ François PAQUEMENT, « Belles histoires de l'aide », *op.cit.*, pp.46-47.

⁹³⁷ François PAQUEMENT, « L'aide au développement : mise en perspective sur le long terme », *op.cit.*

⁹³⁸ *Ibid.*

⁹³⁹ BANQUE MONDIALE, *Le guide de la Banque mondiale, op.cit.*, p.27.

vigueur, la mise en œuvre, et l'évaluation du projet⁹⁴⁰. Il est spécifié dans ce manuel opérationnel que les phases de préparation et de mise en œuvre du projet sont à la charge du « débiteur »⁹⁴¹, c'est-à-dire de l'État bénéficiaire du projet, avec pour responsabilité de préparer des cahiers des charges et des avis de non-objection pour les passations de marchés nécessaires à l'exécution du projet. Cette architecture procédurale apparaît relativement complexe, et sous de nombreux aspects peu accessible aux États présentant des capacités administratives restreintes⁹⁴².

457. Les procédures d'intervention passent également par une standardisation des outils méthodologiques à travers la généralisation des approches par « cadres logiques »⁹⁴³, l'élaboration de « lignes de base »⁹⁴⁴, l'établissement d'indicateurs en début et fin de projet, ainsi que la rédaction de « termes de référence »⁹⁴⁵ pour chaque activité à mettre en œuvre.

458. Cette technicité des procédures est couplée à une utilisation abondante des analyses et des outils statistiques, qui est un élément caractéristique de l'approche très économique du développement par les banques multilatérales, et de la Banque mondiale en particulier⁹⁴⁶. Cet « impérialisme des économistes » au sein des agences d'aide s'est progressivement atténué pour

⁹⁴⁰ *Ibid.*

⁹⁴¹ *Ibid.* Ce terme utilisé, associé parfois au terme de « client », marque bien le fait que la Banque mondiale est avant tout une Banque de développement, dont la mission principale est d'emprunter sur les marchés financiers et de prêter à des États, afin de dégager des profits et de répondre aux exigences de ses administrateurs. Voir à ce sujet Jean-Pierre CLING et François ROUBAUD, *La Banque mondiale, op.cit.*

⁹⁴² Philippe LAVIGNE-DELVILLE, *A cheval donné, on ne regarde pas les dents, op.cit.*, p.48. L'auteur reprend un témoignage d'un agent de coopération internationale : « C'est sur les procédures de marchés qu'il y a le plus de problèmes. Il faut un avis de non-objection du bailleur. Le dossier d'appel d'offres est souvent mal fait, et il y a des allers et retours entre ministère et bailleur, et ça peut prendre des mois. Il y a là-dedans une très grosse part de responsabilité du ministère, liée à l'insuffisance de cadres compétents ».

⁹⁴³ L'OCDE définit « le cadre logique » comme l'« instrument d'analyse de cohérence de projet qui aide à structurer les objectifs, les indicateurs et les hypothèses de travail ». Il « a pour objet de fournir un cadre de travail rationnel pour programmer les activités envisagées et pour déterminer comment mesurer la réussite d'un projet, tout en tenant compte de facteurs extérieurs. (...) Il englobe l'analyse systématique des parties prenantes, des problèmes, des objectifs et aide à identifier les indicateurs et les présupposés ». Voir OCDE, *Glossaire des termes utilisés dans le domaine de l'évaluation de l'aide au développement, op.cit.*

⁹⁴⁴ La Banque mondiale définit la « ligne de base » comme la référence « collectée avant la mise en œuvre du programme ou de la politique à évaluer afin d'obtenir une mesure des résultats en amont ». A travers le renseignement d'indicateurs, elle permet de préciser « la situation (...) avant l'intervention, par rapport à laquelle l'évolution est mesurée et les comparaisons sont faites ». Voir BANQUE MONDIALE, *L'évaluation d'impact en pratique*, Ed. Banque mondiale, Washington D.C., 2011, 256 p., p.251.

⁹⁴⁵ L'OCDE définit les « termes de référence » comme le document précisant « le but et la portée d'une évaluation, les méthodes à utiliser, la norme par rapport à laquelle la performance est à évaluer, les ressources et le temps requis, ainsi que les exigences en matière de rapports » (notre traduction). Voir OCDE, *Glossaire des termes utilisés dans le domaine de l'évaluation de l'aide au développement, op.cit.*

⁹⁴⁶ Jean COUSSY, « L'économie politique à la Banque mondiale : la fin des exclusives ? », *op.cit.*, p.9.

s'ouvrir à des analyses davantage interdisciplinaires, au sein desquelles l'économie garde cependant un rôle majeur⁹⁴⁷.

459. Enfin, d'un point de vue institutionnel, au sein des États bénéficiaires, la mise en œuvre de ces projets et de ces procédures est assurée par des « unités de gestion de projet », qui sont censées garantir une plus grande efficacité des fonds de l'aide et une meilleure redevabilité des comptes⁹⁴⁸. Ces « UGP » ont été instaurées afin de créer des « circuits courts » au sein des systèmes administratifs des États bénéficiaires⁹⁴⁹. Mais ce système institutionnel, couplé à un ensemble de procédures relativement complexes, présentent des limites structurelles importantes.

2 - Les déviances et limites de ces procédures d'intervention

460. La première limite majeure concerne cette organisation institutionnelle établie sur des unités de gestion de projet. Celle-ci a globalement été mise en place pour contourner les mécaniques administratives parfois dysfonctionnelles des États bénéficiaires. La généralisation de ces UGP a créé ce qui a parfois été appelé de « petits États parallèles »⁹⁵⁰, et a entraîné un effet d'appauvrissement supplémentaire des capacités administratives des États aidés. Certains chercheurs ont jugé très sévèrement l'impact de cette approche via les UGP : « chaque projet est devenu un îlot de bureaucratie fonctionnelle, sous contrôle direct des bailleurs, dans un océan d'administration locale incapable, misérable et abandonnée à elle-même. Les services de l'État auraient perdu jusqu'aux apparences de la légitimité et aux symboles de l'autorité, puisque plus les projets reçoivent de l'argent, moins l'État [réel] en reçoit »⁹⁵¹.

461. En outre, à travers ces « unités de gestion de projet », les procédures spécifiques des bailleurs tendent à supplanter les procédures nationales dans les États d'intervention, ce qui renforce encore le mode de fonctionnement en silos de ces processus⁹⁵². Cela oblige les

⁹⁴⁷ Ibid, p.20 : « la Banque mondiale n'a (...) pas abandonné son cadre conceptuel, mais elle a ouvert la voie à des synthèses théoriques nouvelles ». Pour cette tension entre approche économique et sociologique du développement, voir également François PAQUEMENT, *Essai de typologie des systèmes d'aide au développement. La France et l'aide publique au développement*, op.cit., p.6.

⁹⁴⁸ Philippe LAVIGNE-DELVILLE, *A cheval donné, on ne regarde pas les dents*, op.cit., p.63.

⁹⁴⁹ Jean-David NAUDET, *Trouver un problème aux solutions, vingt ans d'aide au Sahel*, op.cit., pp.206-207.

⁹⁵⁰ Philippe LAVIGNE-DELVILLE, *A cheval donné, on ne regarde pas les dents*, op.cit., p.71.

⁹⁵¹ Franck MUTTENZER, « La mise en œuvre de l'aménagement forestier négocié, ou l'introuvable gouvernance de la biodiversité à Madagascar », in Etienne LE ROY (Dir.), *Retour au foncier*, op.cit., p.164.

⁹⁵² Philippe LAVIGNE-DELVILLE, *A cheval donné, on ne regarde pas les dents*, op.cit., p.68.

administrations des États bénéficiaires à jongler entre de multiples référentiels de procédures et complique ainsi la mise en œuvre générale de l'action publique. Cette lourdeur et cette complexité des procédures contribuent au faible taux de décaissement et de réalisation des projets⁹⁵³.

462. Enfin, ces procédures standardisées répondent aux objectifs des agences d'aide et se calquent sur leurs modes de gestion internes. Cela empêche de faire des procédures simplifiées et parfois sur-mesure, alors que c'est ce dont les pays aidés, notamment les moins avancés, auraient le plus besoin pour répondre à leurs spécificités et à leurs contextes de fragilité généralisée⁹⁵⁴.

463. Tous ces éléments soulignent le problème de capacité de pilotage technique et de gestion de l'aide par les pays bénéficiaires. Il y a des difficultés évidentes d'absorption technique et financière de l'ensemble de ces processus d'aide pour les pays bénéficiaires, qui limitent les effets de cette aide, et qui peuvent même dans certaines situations entraîner des « effets pervers »⁹⁵⁵, inverses à ceux qui étaient visés à l'origine.

§3 – Les effets discutés de l'aide internationale dans les pays en développement

464. L'aide au développement, pour les pays aidés, était initialement envisagée « comme un apport temporaire, pour permettre un décollage économique »⁹⁵⁶. Mais cette aide est devenue progressivement structurelle pour un certain nombre de pays, et même « structurante, par les volumes financiers qu'elle représente »⁹⁵⁷. Les conséquences de cette situation sont multiples pour les pays aidés, notamment les plus fragiles, mais se caractérisent principalement par deux éléments : d'une part, la dépendance à cette aide (A), et d'autre part, le désengagement de l'État dans son propre processus de développement (B).

⁹⁵³ *Ibid* p.69. Il est également intéressant de noter le témoignage d'un coopérant repris dans le cadre de ces travaux de Philippe LAVIGNE-DELVILLE : « Mais au nom de quoi devrions nous considérer que les africains ne doivent pas faire face aux mêmes exigences de la transparence des fonds publics que les pays industrialisés ? Ce serait démagogique ».

⁹⁵⁴ *Ibid*, p.97.

⁹⁵⁵ *Ibid*, pp.3-4.

⁹⁵⁶ *Ibid*.

⁹⁵⁷ *Ibid*.

A - Une aide structurelle pour de nombreux pays : la dépendance à l'aide internationale

465. Dans le cas des pays les plus fragiles, l'aide est devenue au fil des années un élément structurel essentiel de l'organisation et du fonctionnement de l'action publique. S'est ainsi mis en place progressivement et pour certains pays un cercle vicieux de dépendance à l'aide⁹⁵⁸. Dans ce schéma, l'aide est devenue une composante essentielle dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques.

1 - Le cercle vicieux de la dépendance à l'aide au développement

466. Dans un ouvrage qui a eu un écho particulier à la fin des années 90 auprès des acteurs du développement, Jean-David Naudet a analysé le système de l'aide au développement et son impact sur les pays bénéficiaires. Sa conclusion est que, dans une grande partie des situations, notamment pour les pays les plus fragiles fortement aidés, « l'aide appelle l'aide »⁹⁵⁹. En effet, l'aide devient essentielle pour de nombreux pays, car les besoins ne peuvent être couverts autrement. Il se crée alors un phénomène de « dépendance dynamique (...) des processus dans lesquels la perte d'autonomie se renforce à l'intérieur d'un cercle vicieux »⁹⁶⁰. Ainsi, loin de devenir inutile, l'aide devient indispensable pour de nombreux pays⁹⁶¹.

467. Cette dynamique entraîne ce que certains chercheurs ont appelé la « servitude volontaire »⁹⁶² ou la « liberté sous contrainte »⁹⁶³ des pays aidés.

⁹⁵⁸ Jean-David NAUDET, *Trouver un problème aux solutions, vingt ans d'aide au Sahel*, *op.cit.*, p.176. A noter que cette analyse de Jean-David NAUDET portait sur plusieurs pays du Sahel.

⁹⁵⁹ *Ibid.*

⁹⁶⁰ *Ibid.*

⁹⁶¹ Philippe LAVIGNE-DELVILLE, *A cheval donné, on ne regarde pas les dents*, *op.cit.*, p.5.

⁹⁶² Béatrice HIBOU, *Anatomie politique de la domination*, Ed. La Découverte, Coll. Sciences Humaines, Paris, 2011, 300 p., repris par François PAQUEMENT, « L'aide au développement à la veille de 2015, Évolutions stylisées d'une politique publique aux multiples facettes », *op.cit.*

⁹⁶³ Maurice ENGUÉLÉLÉ « Quelques apports de l'analyse de l'action publique à l'étude du politique en Afrique subsaharienne », in *Politique et Sociétés*, Vol.27, 2008, pp.3-28, repris par Lauriane GAY, *La fabrique très politique des politiques foncières sous le National Resistance Movement (NRM). Entre changement et Inertie*, *op.cit.*, p.33.

2 - Les États fortement aidés et la « liberté sous contrainte » en matière de politiques publiques

468. L'aide au développement, et la dépendance financière et macro-économique qui peut en découler, sont une contrainte externe que les acteurs publics nationaux des pays aidés arrivent parfois à instrumentaliser, dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques⁹⁶⁴. Cette aide devient alors une composante essentielle de l'action publique et du jeu politique national dans les pays en développement « sous régime d'aide »⁹⁶⁵. La dépendance de l'aide n'est donc pas seulement un phénomène financier et macro-économique, mais peut également devenir un phénomène politique essentiel pour analyser les politiques publiques des pays en développement⁹⁶⁶. C'est ainsi que le cercle vicieux de la dépendance à l'aide s'instaure, en devenant aussi bien un élément économique que politique, voir même socio-politique sous certains aspects⁹⁶⁷.

469. En outre, l'afflux d'aide suscite « une désincitation à l'effort dû à la disposition d'aide et l'irréversibilité des besoins générés par un dépassement de la capacité de reproductibilité »⁹⁶⁸. Dès lors, un phénomène de croissance continue des besoins apparaît, et s'accompagne d'une diminution croissante de la capacité à les satisfaire⁹⁶⁹. Cet élément engendre progressivement l'un des effets les plus perniciose de la dépendance à l'aide internationale : le risque d'un désengagement de l'État dans la prise en charge de son propre développement.

⁹⁶⁴ Jean-François BAYART, « L'Afrique dans le monde : une histoire d'extraversion », in *Critique internationale*, Vol.5, n°1, pp.97-120, repris par Lauriane GAY, *La fabrique très politique des politiques foncières sous le National Resistance Movement (NRM). Entre changement et Inertie*, op.cit., p.33.

⁹⁶⁵ Philippe LAVIGNE-DELVILLE, *A cheval donné, on ne regarde pas les dents*, op.cit., p.4.

⁹⁶⁶ Voir Lauriane GAY, *La fabrique très politique des politiques foncières sous le National Resistance Movement (NRM). Entre changement et Inertie*, op.cit. Voir également pour le cas du Niger Jean-Pierre OLIVIER DE SARDAN, « Les quatre prisons du pouvoir », in *Marianne*, 4 janvier 2016 (publié également par *Le Républicain*, Niamey, 31 décembre 2015).

⁹⁶⁷ Philippe LAVIGNE-DELVILLE, *A cheval donné, on ne regarde pas les dents*, op.cit.

⁹⁶⁸ Jean-David NAUDET, *Trouver un problème aux solutions, vingt ans d'aide au Sahel*, op.cit., p.177.

⁹⁶⁹ Jean-David NAUDET, « Le dilemme entre solidarité et dépendance », op.cit., p.181.

B - L'aide massive au développement et le désengagement de l'État à porter son propre développement

470. Le cycle de dépendance à l'aide internationale peut provoquer deux phénomènes interdépendants aux niveaux des États fortement aidés : un affaiblissement de l'État, qui peut ensuite se traduire par un désengagement de celui-ci à porter son propre développement.

1 - Un affaiblissement de l'État à porter son propre développement

471. L'influence de l'aide au développement et des bailleurs de fonds sur les structures étatiques des pays aidés a été particulièrement marquée au cours des années 80, à travers la phase dite des « ajustements structurels ». Ces programmes d'ajustement ont initialement été instaurés afin de lutter contre l'endettement continu des pays en développement⁹⁷⁰. Ils ont consisté à conditionner l'aide des institutions financières internationales à des réformes et des restructurations importantes des États aidés, principalement au niveau de leurs services administratifs et de leurs fonctions publiques⁹⁷¹. Avec du recul, cette politique a généré un affaiblissement conséquent et durable des capacités des États, notamment dans les pays les plus fragiles. Dans ces pays, cette phase d'ajustement structurel a eu un impact significatif dans l'élaboration, le pilotage et la mise en œuvre des politiques publiques⁹⁷².

472. Cette phase d'ajustement structurel a eu des conséquences importantes sur les fonctions publiques des pays aidés, et cela aussi bien d'un point de vue quantitatif que qualitatif⁹⁷³. Cette période de « conditionnalité dure »⁹⁷⁴ des ajustements structurels a été remise en cause au cours des années 90 en raison de ses résultats très contestés, mais a affaibli dans la durée la maîtrise des gouvernements, et a entraîné une décapitalisation importante des ressources propres des États sous aide⁹⁷⁵.

⁹⁷⁰ Pour une présentation synthétique et une perspective historique de la problématique des plans d'ajustement structurels, voir Jessica SOME, « Les plans d'ajustement structurel : succès et échecs », in *Les Yeux du Monde*, 30 septembre 2013.

⁹⁷¹ *Ibid.*

⁹⁷² Jean-David NAUDET, « Le dilemme entre solidarité et dépendance », *op.cit.*, p.185.

⁹⁷³ Philippe LAVIGNE-DELVILLE, *A cheval donné, on ne regarde pas les dents*, *op.cit.*, p.35.

⁹⁷⁴ François PAQUEMENT, « L'aide au développement à la veille de 2015, Évolutions stylisées d'une politique publique aux multiples facettes », *op.cit.*

⁹⁷⁵ Jean-David NAUDET, « Le dilemme entre solidarité et dépendance », *op.cit.*, p.185.

473. D'autre part, l'aide internationale génère également une multiplication des acteurs participants à la construction des politiques publiques, provoquant un éclatement de l'action publique⁹⁷⁶. Cette situation produit l'apparition d'un phénomène de substitution de certains acteurs non étatiques aux tâches initialement dévolues à l'État⁹⁷⁷, et ainsi une déresponsabilisation et un désengagement de l'État à porter son propre processus de développement.

2 - Un désengagement de l'État à porter son propre développement

474. La présence massive d'aide a des répercussions socio-politiques profondes dans les pays d'intervention. Une analyse réalisée sur la question par Elliot Berg fait ressortir que « l'impact le plus insidieux d'une forte présence d'aide porte sur les attitudes et les incitations. L'aide tend à déresponsabiliser les leaders politiques et induit un comportement de résignation et de passivité parmi les technocrates nationaux »⁹⁷⁸. En outre, en tentant d'arriver directement aux populations et en contournant les institutions de l'État, l'aide déresponsabilise l'État.

475. Les effets induits d'une aide massive dans les pays en développement ne peuvent donc simplement se réduire à une analyse chiffrée et économique. Ces effets sont multiples, profonds, et touchent l'ensemble des dynamiques de fonctionnement et d'évolution de l'État et de ses politiques publiques. Les analyses réalisées sur l'efficacité de l'aide par les acteurs et les institutions internationales sont en très grande majorité centrées sur l'aide elle-même, et non sur les sociétés qui la reçoivent⁹⁷⁹. Cette prise en compte de la capacité d'absorption est probablement un élément clé pour mieux appréhender l'efficacité de l'aide au développement. Comme cela a été souligné dans un rapport établi par Pascal Lamy, la prise en compte des

⁹⁷⁶ Lauriane GAY, *La fabrique très politique des politiques foncières sous le National Resistance Movement (NRM). Entre changement et Inertie*, *op.cit.*, pp.58-59.

⁹⁷⁷ Voir le témoignage d'un chercheur impliqué dans le développement, retranscrit dans Philippe LAVIGNE-DELVILLE, *A cheval donné, on ne regarde pas les dents*, *op.cit.*, p.43 : « Souvent, les ONG qui ont accès à l'aide remplissent des fonctions étatiques c'est-à-dire qu'elles sont dans les espaces où l'État s'est retiré. Donc elles font office d'État quelque part ».

⁹⁷⁸ Elliot BERG, « *Dilemmas in Donor Aid Strategies* », in *Perspectives on Aid and Development*, 1997, *ODC Policy Essay*, Repris par Jean-David NAUDET, « Le dilemme entre solidarité et dépendance », *op.cit.*

⁹⁷⁹ Philippe LAVIGNE-DELVILLE, *A cheval donné, on ne regarde pas les dents*, *op.cit.*, p.6.

contextes, ainsi que la reconnaissance de la diversité des cultures, sont des éléments encore trop peu valorisés par les analyses économiques relatives à l'efficacité de l'aide⁹⁸⁰.

476. En définitive, cette analyse globale du système de l'aide internationale est essentielle pour comprendre les influences et les modèles qu'elle véhicule sur la gouvernance et les politiques publiques des pays en développement. A partir des constats dégagés de cette étude théorique et générale, il devient possible de se pencher de manière plus spécifique sur les effets que ce système de l'aide international entraîne sur les réformes juridiques du foncier dans nos trois pays d'étude.

Section 2 : Les agences d'aide, acteurs des réformes foncières dans les pays d'étude

477. Les trois pays d'étude présentent des situations différentes en matière d'aide internationale. Pour l'année 2019, l'État du Niger présentait un volume total d'aide au développement de 1,49 milliards de dollars US⁹⁸¹, sur un budget global d'environ 3,5 milliards de dollars US⁹⁸². L'aide représentait ainsi près de la moitié du budget national. Ce niveau est resté relativement constant depuis plusieurs années et illustre bien la dépendance du Niger à l'aide internationale⁹⁸³.

478. Pour Haïti, la situation est relativement comparable, et la part de l'aide internationale dans le budget national sur le long terme est d'environ 50%. A titre d'exemple, pour l'année 2019, le budget global de l'État haïtien était d'environ 1,8 milliards de dollars US, au sein duquel l'aide internationale représentait environ 800 millions de dollars US, soit un peu moins de 50%⁹⁸⁴. Il convient cependant de noter qu'à la suite du tremblement de terre de 2010, cette aide, organisée en grande partie sous forme d'aide d'urgence et d'aide humanitaire, a atteint 3 milliards de dollars US pour l'année 2010, et est restée supérieure à 1 milliard de dollars US

⁹⁸⁰ Pascal LAMY, *L'émergence des préférences collectives dans le champ de l'échange international : quelles implications pour la régulation de la mondialisation*, septembre 2004, repris par François PAQUEMENT, *Essai de typologie des systèmes d'aide au développement. La France et l'aide publique au développement*, *op.cit.*, p.20.

⁹⁸¹ Données officielles Banque mondiale 2019.

⁹⁸² Voir la loi n°2018-79 du 17 décembre 2018 portant loi de finances pour l'année budgétaire 2019.

⁹⁸³ Concernant ces chiffres, il convient de souligner que les investissements sont réalisés à environ 90% par l'aide internationale. Voir notamment EURODAD, *Changer la donne. L'aide et la responsabilité dans le cadre de la Déclaration de Paris, rapport de la société civile*, 2008, 62 p. Cette part est significative et le système des projets « a réellement déchargé l'État de la quasi-totalité de ses efforts propres en matière d'investissement ». Voir Jean-David NAUDET, « Le dilemme entre solidarité et dépendance », *op.cit.*, p.185.

⁹⁸⁴ Voir les données officielles Banque mondiale, ainsi que le budget général d'Haïti pour l'exercice 2019-2020

au cours de la période 2010-2018. Elle a ainsi représenté une part significative du budget national haïtien au cours de cette période. Cet apport massif d'aide internationale intervenu à la suite du tremblement de terre de 2010 s'est associé quelques années plus tard à un « effet falaise », en raison du tarissement et de la clôture de nombreux programmes de financements internationaux⁹⁸⁵.

479. Pour l'Afrique du Sud, le cas est complètement différent, dans la mesure où c'est un pays émergent classé officiellement dans les *upper-middle-income economies* par la Banque mondiale. Ainsi, l'Afrique du Sud est à la fois bénéficiaire de l'aide internationale⁹⁸⁶, mais également pays donateur, dans la mesure où elle participe au financement de certaines organisations multilatérales⁹⁸⁷, et qu'elle a créé sa propre agence de développement bilatéral, en 1994⁹⁸⁸. A la différence du Niger et d'Haïti, l'Afrique du Sud est peu dépendante de l'aide internationale.

480. Cette aide internationale mobilisée dans les trois pays d'étude intervient de manière plus ou moins directe sur les thématiques en lien avec le foncier. D'un point de vue général, l'aide est principalement mise en œuvre sous forme d'approche-projet. Certains projets visent directement et exclusivement à appuyer la gouvernance foncière, alors que d'autres sont mis en place sur des thématiques plus sectorielles, comme par exemple le développement rural, l'aménagement urbain ou la gouvernance fiscale, mais peuvent comprendre dans leurs cadres logiques internes des composantes en lien avec le foncier. Il est donc très difficile d'avoir une vision claire et des informations précises de l'ensemble des fonds mobilisés pour appuyer la thématique foncière dans les pays d'étude. Notre approche consiste ici à prendre en considération les appuis officiels qui ont été documentés, lors des phases de bilan des réformes nationales, ainsi que dans les rapports d'exécution et d'évaluation des projets de développement.

⁹⁸⁵ FONDATION DE FRANCE, *Répondre aux crises. L'AFD, La Fondation de France et le financement des ONG en Haïti à la suite du séisme*, novembre 2015, 196 p., p.27. Ce rapport réalisé par la Fondation de France en partenariat avec l'Agence française de développement, en prenant l'exemple du cas haïtien, établit que « les crises de grande importance se caractérisent par une abondance temporaire de financements qui se tarissent brutalement avec une chute soudaine et déstabilisante des revenus (effet falaise) pour les institutions qui n'ont pas anticipé ce phénomène ».

⁹⁸⁶ Voir les *données officielles Banque mondiale 2019*, selon lesquelles l'Afrique du Sud aurait bénéficié d'environ 1 milliard de dollars US d'aide internationale en 2019.

⁹⁸⁷ Voir sur le site internet de l'OCDE, *la coopération pour le développement de l'Afrique du Sud*.

⁹⁸⁸ L'*African Renaissance Fund* (ARF). Cette agence d'aide sud-africaine est principalement tournée vers l'aide aux pays africain. Voir Elizabeth SIDIROPOULOS, « L'Afrique du Sud sur l'échiquier mondial : donateur émergent et acteur géopolitique », in *Aid, Emerging Economies and Global Policies*, 3/2012.

481. L'appui des bailleurs de fonds internationaux aux réformes foncières dans les pays d'étude affiche des formes, des orientations, et des volumes d'aide différents. Le Niger présente la particularité d'avoir connu une intervention considérable des bailleurs sur le long terme, qui souligne l'importance de mettre en place une coordination solide de ces différents appuis (§1). Haïti, pour sa part, a organisé sa réforme foncière autour de projets de développement, sans participation marquée de l'État. Cette expérience souligne les limites d'une réforme sous forme d'approche-projet (§2). Enfin, l'Afrique du Sud n'a pas réellement été appuyée financièrement par les bailleurs de fonds pour sa réforme du foncier. En revanche, elle a été influencée dans ses choix et ses orientations techniques par la Banque mondiale. Ce cas concret met en évidence que l'influence des bailleurs dans les réformes n'est pas seulement financière mais peut également être théorique et conceptuelle (§3).

§1 : Le Niger et la difficulté de piloter un programme de réforme nationale appuyé par de nombreux bailleurs de fonds

482. La thématique foncière au Niger est organisée de manière bicéphale⁹⁸⁹, avec un système d'immatriculation et de livre foncier géré par le ministère des Finances, et un processus du Code rural piloté par un comité national interministériel. Sur le long terme, le volet mené par le ministère des Finances est relativement peu aidé par les bailleurs de fonds internationaux. Ce système reste fortement ancré dans le fonctionnement institutionnel de la direction générale des impôts, et à ce titre, fonctionne principalement sur les dotations de l'État, du moins en ce qui concerne sa composante de fonctionnement. En dehors de l'appui récent de la Banque mondiale en vue d'organiser une numérisation des archives et des procédures foncières⁹⁹⁰, il n'y a pas eu à ce jour de projet spécifique de grande ampleur pour appuyer le système de l'immatriculation et du livre foncier au Niger. L'influence de l'aide internationale sur cette composante semble donc relativement limitée.

483. En revanche, l'enjeu est très différent en ce qui concerne les institutions et la stratégie du Code rural. Ainsi, notre analyse se penche ici principalement sur ce volet de la politique foncière

⁹⁸⁹ Voir *supra* pp.25 et 26.

⁹⁹⁰ La Banque mondiale a financé le « projet d'appui à la compétitivité et à la croissance -PRACC » qui comprenait une composante visant à mettre en place une numérisation et des procédures numériques pour traiter l'information foncière au niveau du ministère des Finances. Entretien avec Sani LOUTOU, Géomètre expert au Niger et expert foncier du projet « Cadastre numérique » (financement Banque mondiale), octobre 2020.

nigérienne, et sur les différentes interactions qui peuvent exister depuis plus d'une vingtaine d'années entre l'aide internationale et la mise en œuvre de ce mécanisme de gouvernance du foncier rural au Niger.

484. Dès la genèse du processus en 1981, les partenaires techniques et financiers⁹⁹¹ ont appuyé la mise en place d'une politique foncière spécifique pour les activités rurales au Niger⁹⁹². Cet appui incitatif pour l'élaboration d'une nouvelle politique publique pour le foncier rural s'est progressivement transcrit par un « engouement des partenaires techniques et financiers »⁹⁹³ au cours de la phase de mise à œuvre, à partir de 1993 (A).

485. En revanche, cet appui international, qui se traduit aussi bien au niveau central pour appuyer le Comité national et le Secrétariat permanent du Code rural, qu'au niveau local pour appuyer les milliers de commissions foncières du pays, présente globalement des difficultés de coordination et de pilotage par l'État nigérien (B).

A – Un processus du Code rural fortement dépendant de l'aide internationale

486. La mise en place du processus du Code rural du Niger nécessite des financements importants, en raison du nombre de commissions foncières à mettre en place et à faire fonctionner, et des multiples activités que ces commissions foncières doivent réaliser. Ce financement des institutions du Code rural est marqué par un appui important des bailleurs de fonds, qui contraste avec le manque d'implication de l'État, notamment d'un point de vue financier.

1 – L'appui important des bailleurs de fonds

487. En raison des problématiques liées à la sécurité alimentaire du pays, qui revêtent un caractère fortement humanitaire, les agences d'aide internationale se sont très vite intéressées à l'élaboration du Code rural du Niger, au début des années 90. Cet appui, qui a consisté dans un

⁹⁹¹ Cette appellation de « partenaires techniques et financiers », utilisée régulièrement sous l'acronyme PTF, désigne l'ensemble des acteurs intervenant dans le domaine du développement : bailleurs de fonds, agences de développement, ONG, et même parfois associations et organisations de la société civile.

⁹⁹² Abdoul Karim MAMALO, *Code rural du Niger et élaboration de la loi pastorale : une capitalisation d'expérience*, Groupement de recherche et d'études technologiques (GRET), août 2015, 34 p., p.11.

⁹⁹³ *Ibid*, p.13.

premier temps à soutenir l'organisation de forums et de rencontres nationales pour élaborer les fondements et les textes clés du Code rural, s'est ensuite transcrit par un appui à la mise en œuvre institutionnelle et opérationnelle du processus. Depuis une vingtaine d'années, les principaux bailleurs de fonds sont la Banque mondiale, la Banque africaine de développement, le Programme des Nations unies pour le développement, l'Union européenne, et les coopérations bilatérales suisse, allemande, française, et la SNV hollandaise⁹⁹⁴. Ainsi, ce processus est soutenu par de multiples bailleurs qui ont des profils très différents.

488. Peu de projets de développement ont concerné exclusivement l'appui au Code rural. Toutefois, beaucoup de projets en lien avec le développement rural et la gestion des ressources naturelles ont intégré une composante foncière dans leur cadre d'intervention, permettant d'appuyer les institutions du Code rural dans leurs missions⁹⁹⁵. L'ensemble de ces appuis relativement disséminés au sein des nombreux programmes de développement n'est pas évident à capitaliser. Néanmoins cela semble représenter un volume d'aide relativement important : à titre d'exemple, pour l'année 2008, le montant total de l'appui des bailleurs de fonds au processus du Code rural a été évalué à 1,5 milliards de francs CFA, soit environ 2,2 millions d'euros⁹⁹⁶.

489. A titre de comparaison, ce chiffre est à mettre en parallèle avec les dotations de l'État : en moyenne, depuis 2002, le budget national ne finance les institutions et les actions du Code rural qu'à hauteur de 50 millions de francs CFA par an, soit environ 90 000 euros⁹⁹⁷. Le ratio aide internationale / budget national pour la mise en place et le fonctionnement du système du Code rural est donc extrêmement déséquilibré, avec une part du financement international qui atteint

⁹⁹⁴ *Ibid*, p.20.

⁹⁹⁵ *Ibid*, p.19.

⁹⁹⁶ *Ibid*, p.20.

⁹⁹⁷ *Ibid*, pp.20-22 : les moyens prévus dans les lois de finances dont dispose le Code rural « ne sont pas à la hauteur de l'importance de la mission régaliennne que le législateur a voulu lui faire assumer. La faiblesse de la dotation de l'État, ou son absence sur un temps plus ou moins long handicape les activités ». Cependant, sur ce point, il semble y avoir une évolution au cours des dernières années, dans la mesure où certaines collectivités territoriales ont programmé des financements pour appuyer, au moins en partie, certaines activités des institutions du Code rural. C'est notamment le cas des conseils régionaux de Dosso et Zinder, qui ont prévu des financements pour appuyer la réalisation et la mise en œuvre des SAF régionaux ; c'est également le cas des conseils municipaux de Konni et Tsernaoua, qui ont programmé des financements pour appuyer les commissions foncières dans le contrôle de la mise en valeur des champs. Entretien avec Maman Sani AMADOU, expert foncier auprès du programme COMPACT MCA-Niger (financement coopération américaine), novembre 2022.

plus de 95% du financement global, et cela depuis plusieurs dizaines d'années. Cet élément illustre bien la très forte dépendance du processus vis-à-vis de l'aide extérieure.

490. Au niveau local, la situation est identique. Les commissions foncières « ne disposent d'aucune ressource de l'État pour pouvoir mener à bien leurs actions et se retrouvent totalement dépendantes des projets de coopération bilatérale ou de projets de développement gérés par des ONG internationales. Dans les faits, presque aucune action (...) n'a été organisée sur des fonds publics. Cette situation pose évidemment le problème de l'indépendance des commissions foncières, mais aussi de leur pérennité »⁹⁹⁸.

491. Le problème de la dépendance financière constitue un enjeu global au Niger et ne se pose pas seulement pour le fonctionnement des commissions foncières⁹⁹⁹. Néanmoins, « face à l'extrême faiblesse financière de l'État, la possibilité de trouver des moyens d'autofinancement n'est que très rarement envisagée sur le terrain. A long terme, le non-engagement public et l'absence de réflexion sur de possibles solutions d'autofinancement risquent de mettre réellement en péril l'indépendance et la pérennité du dispositif institutionnel du Code rural »¹⁰⁰⁰.

2 – Le manque d'implication de l'État

492. Le manque d'implication de l'État nigérien dans le processus du Code rural n'est pas seulement financier. L'ensemble de la stratégie est également très peu porté d'un point de vue technique. Il est souvent laissé aux seules autorités intervenant dans le domaine rural, alors que des articulations et certains arbitrages importants doivent être effectués sur des éléments-clés tels que les rapports entre le système de l'immatriculation et le système du Code rural, ou encore

⁹⁹⁸ ASSOCIATION POUR L'AMÉLIORATION DE LA GOUVERNANCE DE LA TERRE, DE L'EAU ET DES RESSOURCES NATURELLES (AGTER), *Capitalisation sur l'expérience du Code rural au Niger, op.cit.*, p.37.

⁹⁹⁹ *Ibid*, p.37.

¹⁰⁰⁰ *Ibid*. Les auteurs de cette étude soulignent le défi important que représente l'autonomie financière pour l'ensemble du processus du Code rural : « les commissions foncières (...) ne disposent d'aucune ressource de l'État pour pouvoir mener à bien leurs actions et se retrouvent totalement dépendantes des projets de coopération bilatérale ou de projets de développement gérés par des ONG internationales. Dans les faits, presque aucune action d'identification et de balisage des ressources n'ont pu être menées sans un appui extérieur, et presque aucun forum de sensibilisation n'a pu être organisé sur des fonds publics ». Cet élément a également été évoqué dans l'étude de bilan de mise en œuvre du Code rural réalisée en 2013, qui souligne l'importance de réfléchir aux différents modes d'autofinancement possibles des commissions foncières : SECRETARIAT PERMANENT DU CODE RURAL, *Étude de bilan de mise en œuvre de la politique foncière rurale au Niger – Synthèse du rapport*, Août 2013, 19 p., p.16.

les problématiques en lien avec la sécurisation des terres pastorales¹⁰⁰¹. Des éclairages juridiques doivent aussi être apportés sur certains points, entre autres sur les aspects de contrôle administratif et de respect de la hiérarchie des normes. Actuellement, certaines normes sont remises en cause par des textes administratifs de valeur inférieure, sans qu'un contrôle administratif ou de légalité soit réalisé¹⁰⁰². Cet élément ne fait qu'alimenter une certaine confusion, que ce soit au niveau des institutions chargées de la mise en œuvre ou au niveau des administrés. Les travaux relatifs à l'évolution du cadre juridique du Code rural sont laissés à ce jour à la seule responsabilité du Secrétariat permanent du Code rural. Ils sont ainsi en très grande majorité adoptés sous forme d'arrêté du ministère de l'agriculture¹⁰⁰³, alors que de nombreuses problématiques nécessiteraient des arbitrages interministériels et des débats nationaux au plus haut niveau de l'État. Le fait que l'État ne se soit pas saisi de ces dossiers depuis plus de vingt ans reflète un certain manque global de son portage et de son implication dans le processus, qui dépasse largement la sphère financière.

493. Les agences d'aide internationales sont également ambivalentes sur ce manque de portage de l'État. Les projets qu'elles ont financés jusqu'à présent et les conditionnalités qu'elles ont pu poser lors de l'octroi des fonds n'ont pas porté sur cette implication de l'État, alors que cela est une question clé pour la pérennité du processus qu'elles ont appuyé depuis longtemps à des échelles locales. Les agences d'aide préfèrent souvent appuyer et utiliser les commissions foncières comme des organes administratifs permettant l'exécution de projets qu'elles financent, plutôt que d'appuyer un procédé de gouvernance nationale, sans doute fort complexe à leurs yeux, qui ne permet pas d'avoir des résultats concrets à court terme¹⁰⁰⁴. Ce schéma des appuis au Code rural peut être vu comme un exemple assez illustratif de la perspective court-termiste de l'aide au développement, qui s'inscrit davantage sur la durée de la vision projet que sur la durée d'une politique publique.

¹⁰⁰¹ Florence BRON-SAIDATOU, *La gouvernance foncière au Niger : malgré des acquis, de nombreuses difficultés*, *op.cit.*, pp.29-30.

¹⁰⁰² SECRÉTARIAT PERMANENT DU CODE RURAL, *Étude de bilan de mise en œuvre de la politique foncière rurale au Niger – Synthèse du rapport*, *op.cit.*, p.6.

¹⁰⁰³ Le ministre de l'Agriculture est le président du Comité national du Code rural. Voir l'article 6 du décret n°97-008/PRN/MAG/EL du 10 janvier 1997 portant organisation, attributions et fonctionnement des institutions chargées de l'application des principes d'orientation du Code rural.

¹⁰⁰⁴ Abdoul Karim MAMALO, *Code rural du Niger et élaboration de la loi pastorale : une capitalisation d'expérience*, *op.cit.*, p.20 : Cette étude souligne que le processus n'est pas appuyé de manière homogène sur l'ensemble du territoire et dans le temps.

B – Le difficile pilotage de la réforme foncière par les autorités nationales nigériennes

494. En dehors des aspects purement techniques et politiques, le pilotage de la réforme au Niger rencontre des difficultés supplémentaires, en raison de la nécessité de coordonner les nombreux appuis des bailleurs internationaux, mais également du risque d'instrumentalisation du processus par certains bailleurs.

1 – La problématique de la coordination des appuis de l'aide internationale

495. L'inégale répartition des ressources financières mobilisées par les partenaires techniques et financiers entraîne une différenciation de la fonctionnalité et du dynamisme des commissions foncières¹⁰⁰⁵. Cette différenciation des dynamiques est aussi bien valable d'un point de vue géographique que thématique ou méthodologique. En effet, les outils et les modes d'action des commissions foncières sont fortement dépendants des priorités des bailleurs de fonds : « les bailleurs de fonds tendent (...) à se concentrer sur un certain type d'outils, dont ils sont familiers, sans forcément questionner en profondeur leur pertinence dans le contexte nigérien. Le fait que la mise en œuvre du Code rural soit liée à une série de financements par projets, reflétant chacun les priorités du bailleur, induit des logiques de guichet de la part des institutions gérant le Code rural et fragilise la cohérence de sa politique »¹⁰⁰⁶.

496. La coordination de l'ensemble des interventions des bailleurs, tant d'un point géographique que méthodologique, apparaît ainsi comme un élément essentiel pour la pertinence, la cohérence et la pérennité du processus global. Mais à ce jour, cette coordination ne fait l'objet d'aucun cadre institutionnel bien établi. Cette mission revient en principe au Comité national du Code rural et à son Secrétariat permanent¹⁰⁰⁷. Toutefois, en raison de ses propres difficultés de financement et de fonctionnement, qui dépendent en grande partie des

¹⁰⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁰⁶ COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT, *Bilan de la mise en œuvre du Code rural du Niger, op.cit.*

¹⁰⁰⁷ Selon l'article 10 du Décret n°97-008/PRN/MAG/EL du 10 janvier 1997 portant organisation, attributions et fonctionnement des institutions chargées de l'application des principes d'orientation du Code rural, « le Secrétariat permanent a pour missions : (...) la gestion administrative et financière du Secrétariat permanent national, (...) la préparation du budget du Comité national ».

bailleurs de fonds, cette structure ne semble pas à même de pouvoir remplir cette mission de manière continue à l'échelle nationale.

497. La nécessité pour l'État nigérien « d'assurer la maîtrise de l'agenda du processus »¹⁰⁰⁸, en encadrant les interventions des bailleurs de fonds, en vue d'« avancer au rythme du pays »¹⁰⁰⁹, semble aujourd'hui un élément essentiel pour éviter certaines dérives et assurer un équilibre global dans la mise en œuvre de cette politique publique du foncier rural au Niger.

2 – Des relations complexes avec les bailleurs de fonds internationaux

498. Dans une étude réalisée en 2015, la forte dépendance des institutions du Code rural vis-à-vis des bailleurs a été identifiée comme un risque de voir certains programmes d'action spécifiques des bailleurs de fonds prendre le dessus sur la politique nationale en elle-même¹⁰¹⁰. Ce rapport souligne que les institutions du Code rural « doivent parfois faire face à des instrumentalisations de certains bailleurs directs, dont les plans d'actions deviennent parfois prédominants au regard des vrais besoins exprimés par les commissions foncières »¹⁰¹¹ au niveau local. Le risque est ainsi de voir les commissions foncières devenir davantage des unités d'exécution de projet, visant à remplir des objectifs spécifiques de bailleurs sur une durée déterminée, que de véritables institutions publiques de gestion et d'organisation du foncier s'inscrivant dans une politique publique nationale¹⁰¹².

499. Cependant, en dehors de ces interventions globalement diffuses et parfois intrusives des bailleurs de fonds, leur implication peut avoir une impulsion positive sur les dynamiques de réforme nationale. Le long cheminement d'élaboration de la loi pastorale, adoptée en 2010, en est un exemple concret. Ce « processus laborieux de 12 ans »¹⁰¹³ a été une expérience significative d'alliance entre acteurs de la société civile et partenaires techniques et financiers afin de faire aboutir « un processus ouvert et participatif » permettant de « prendre en compte

¹⁰⁰⁸ Abdoul Karim MAMALO, *Code rural du Niger et élaboration de la loi pastorale : une capitalisation d'expérience, op.cit.*, p.20.

¹⁰⁰⁹ *Ibid.*

¹⁰¹⁰ *Ibid.*

¹⁰¹¹ *Ibid.*

¹⁰¹² *Ibid.*, pp.20-21. En raison de cette forte dépendance, ce rapport souligne que certaines conditionnalités posées par les bailleurs de fonds présentent le risque de « remettre en cause la souveraineté du processus ».

¹⁰¹³ *Ibid.*, p.28.

les nombreuses attentes difficilement conciliables »¹⁰¹⁴. Cette élaboration d'une nouvelle loi sur le sujet très sensible du pastoralisme était à l'origine envisagée de manière interne et relativement confidentielle¹⁰¹⁵, mais sous la pression des organisations de la société civile, appuyées financièrement et techniquement à cette occasion par les bailleurs de fonds internationaux, un système réellement ouvert et participatif a été mis en place et a permis de donner la parole aux acteurs locaux¹⁰¹⁶. L'apport des partenaires techniques et financiers a ainsi été financier, en permettant de débloquent les fonds pour l'organisation de manifestations de la société civile, mais aussi technique, en permettant la mobilisation d'une expertise internationale sur le sujet. Ce processus a également remplacé l'État dans son rôle de coordinateur de la réforme et de l'ensemble des acteurs mobilisés. Cette instrumentalisation peut ainsi se transformer en mutualisation des efforts des différents acteurs, et permettre de nouer des alliances stratégiques afin de mieux utiliser les ressources financières et techniques des bailleurs de fonds internationaux. Cela permet aussi d'avoir une influence vis-à-vis de l'État central, afin de faire aboutir des processus complexes, nécessitant la mise en place de procédés participatifs et ouverts.

500. Cet exemple nigérien illustre concrètement la difficulté d'organiser une politique publique nationale sur un financement quasi-exclusif des bailleurs de fonds internationaux. Il souligne la difficulté de mettre en cohérence les agendas et les méthodes d'intervention de l'aide internationale et de l'action publique à un niveau national. Ce constat concernant le Niger est également valable mais pour des raisons différentes dans le cas de la réforme foncière menée en Haïti.

§2 : Haïti et les limites d'une réforme foncière sous forme d'approche-projet

501. L'aide au développement est une composante structurante de l'action publique en Haïti. Depuis longtemps, l'État haïtien est qualifié d'« État faible »¹⁰¹⁷ et marqué par un volume très important d'aide extérieure¹⁰¹⁸. Les rapports de dépendance à cette aide « sont tels que l'ordre

¹⁰¹⁴ *Ibid*, p.7.

¹⁰¹⁵ *Ibid*, p.28.

¹⁰¹⁶ *Ibid*.

¹⁰¹⁷ André CORTEN, *L'état faible. Haïti et République dominicaine, op.cit.*

¹⁰¹⁸ Véronique DORNER, *La fabrique des politiques publiques, Les décideurs haïtiens entre environnement international et conceptions locales de l'appropriation foncière, op.cit.*, p.101 : « L'État haïtien est dépendant des bailleurs internationaux pour la plus grande part de son budget. Les questions de financement, si elles ne résument pas les actions possibles, sont centrales dans un pays où le budget de l'État est négocié avec les

public, les décisions économiques, et même les arbitrages électoraux sont réglés à partir de l'extérieur »¹⁰¹⁹. Dans le contexte haïtien, l'intervention extérieure devient ainsi un élément majeur d'équilibre intérieur.

502. Le cycle de l'aide en Haïti s'inscrit sur le long terme. Déjà au début des années 2000, un rapport de la commission d'urgence et post-crise du Haut Conseil français de la coopération internationale analysait les cycles des crises et des interventions humanitaires en Haïti. Il soulignait la difficulté de l'aide internationale à passer d'un cycle d'intervention humanitaire d'urgence à un véritable cycle de développement. Ce rapport soulignait que « dix ans après, en 2004, on se retrouve dans une situation similaire à celle de 1994, avant les interventions de la communauté internationale. On peut s'interroger alors sur les moyens de la communauté internationale pour agir sur un État fragile à faible gouvernance comme Haïti et l'adaptation de ces moyens à la réalité haïtienne. Dans quelle mesure les programmes des bailleurs s'attaquent aux fondements structurels de la crise ou se limitent à apporter un soutien à une population qui traverse une crise ? »¹⁰²⁰. L'histoire de l'aide en Haïti semble ainsi devoir se répéter, et être organisée au rythme des crises naturelles ou politiques que rencontre le pays et des interventions internationales massives qui en découlent.

503. En outre, dans le contexte haïtien, il semble que l'aide « sans que cela soit forcément intentionnel, affaiblit un État déjà faible »¹⁰²¹. La dynamique de développement se transforme en dynamique d'affaiblissement, et apparaît un cercle vicieux « entre un État toujours à terre et clientéliste » et des « États membres de la communauté internationale qui faute d'un État stable, n'envisagent (...) encore l'assistance à Haïti qu'au travers des programmes d'urgence »¹⁰²². Cette vision court-termiste et de défiance des interventions internationales vis-à-vis de l'État haïtien est notamment soulignée dans un rapport de la Banque mondiale concernant Haïti : « De nombreux intervenants se sont aperçus que les donateurs contournaient le gouvernement haïtien au profit d'acteurs non étatiques afin (...) de fournir une réponse rapide et à court terme. Cela a

bailleurs de fonds, à travers le document de stratégie nationale pour la croissance et la réduction de la pauvreté, élaboré, en principe, "dans un cadre participatif national" mais cependant susceptible d'être modifié sous la pression des institutions internationales ».

¹⁰¹⁹ Marie LOMBART, Kevin PIERRAT et Marie REDON, « Port-au-Prince, un "projectorat" haïtien ou l'urbanisme de projets humanitaires en question », *op.cit.*

¹⁰²⁰ HAUT CONSEIL DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE, COMMISSION URGENGE ET POST-CRISE, *Haïti : fondement de la crise et bilan de l'action de la communauté internationale*, Juin 2007, 53 p.

¹⁰²¹ Lyonel TROUILLOT, « Haïti : le Bien et le Mal ... », in *Humanitaire* [en ligne], n°27, 2010, pp.31-34.

¹⁰²² Pierre SALIGNON « Haïti, république des ONG : l'empire humanitaire en question », in *Haïti, réinventer l'avenir*, Ed. de l'université d'État d'Haïti, 2012, p.185-204, p.193.

continué à ébranler le secteur public haïtien et ne peut pas apporter de solution à long terme au manque de capacité du gouvernement »¹⁰²³.

504. Dans ce contexte national, la réforme foncière haïtienne peut apparaître sous certains aspects comme une exception, dans la mesure où elle a fait l'objet d'un pilotage assez fort de l'État, par le biais du Comité interministériel d'aménagement du territoire. Cependant, à travers une analyse plus approfondie, il semble que cette réalité haïtienne rattrape ce processus de réforme, et en fixe en quelque sorte ses limites. La réforme foncière haïtienne présente ainsi deux caractéristiques importantes vis-à-vis de l'aide internationale : tout d'abord, une grande dépendance financière, dans la mesure où la réforme est exclusivement financée par les bailleurs de fonds internationaux (A), et ensuite un portage politique ambigu de la part de l'État (B).

A – La réforme foncière haïtienne, un processus exclusivement financé par les bailleurs de fonds internationaux

505. Dès les années 90, les partenaires techniques et financiers, sous l'égide de la FAO, ont été à l'origine des réflexions et ont tenu un rôle clé concernant la réforme foncière en Haïti. Un important travail d'étude, d'analyse du contexte, et de proposition de réforme a été réalisé à cette époque. Toutefois, il n'a pas été suivi d'action immédiate, l'État préférant s'orienter vers une expérience de réforme agraire de 1996 à 2000¹⁰²⁴. A la suite du constat d'échec de cette expérience¹⁰²⁵, les conclusions des précédentes études menées au cours des années 90 ont été reprises à partir de 2010 afin de mettre en place un processus de réforme sous l'égide du Comité interministériel d'aménagement du territoire.

¹⁰²³ (notre traduction) BANQUE MONDIALE, *Haïti, Toward a New Narrative, Systematic Country Diagnostic*, 2015, 100 p., p.2.

¹⁰²⁴ Véronique DORNER, *La fabrique des politiques publiques, Les décideurs haïtiens entre environnement international et conceptions locales de l'appropriation foncière*, op.cit., p.83-88 : A partir des années 2000, et même si l'INARA a continué en partie à fonctionner, il y a eu un « abandon de fait de la réforme » : « L'année 2000 vit le départ du président Préval, qui était perçu comme le porteur d'une réforme agraire qui était pourtant déjà, de fait, complètement abandonnée.(...) Quand il revint au pouvoir pour un second mandat, et durant les trois années qui s'écoulèrent jusqu'à son départ en 2004, le président Aristide ne marqua aucun intérêt pour l'INARA, qu'il avait pourtant créé, et il apparut clairement que la réforme agraire ne faisait plus partie de ses préoccupations ».

¹⁰²⁵ *Ibid.*

1 - Les origines de la réforme : l'étude pluridisciplinaire menée dans le cadre d'un projet conjoint financé par la FAO, la Banque interaméricaine de développement et la coopération française

506. La Constitution de 1987 crée dans son article 248 l'Institut national de la réforme agraire (INARA) et prévoit le développement d'une politique de réforme agraire dans le pays. Sur cette base, le gouvernement haïtien a requis en 1995 une assistance de la FAO, afin de pouvoir mener un travail de recherche dans quatre domaines : le droit foncier en Haïti, les institutions intervenant en matière foncière, l'économie dans ses rapports avec la réforme agraire, et la mise en place d'un système de collecte de données en matière foncière¹⁰²⁶. À l'époque, l'idée d'une réforme agraire était diversement perçue du côté des bailleurs de fonds. Cependant, un consensus s'est dégagé sur l'importance de réaliser, au préalable, un état des lieux approfondi¹⁰²⁷. C'est ainsi qu'un programme de coopération technique multi-bailleurs a été mis en place afin de pouvoir réaliser cette étude, à travers l'appui de la FAO, de la Banque interaméricaine de développement et de la coopération française¹⁰²⁸. Les travaux d'étude se sont déroulés de 1995 à 1997 et ont eu pour principal objectif « d'aider le gouvernement à identifier une stratégie et un cadre institutionnel appropriés pour la mise en œuvre d'une réforme agro-foncière » sur la base de larges enquêtes sociologiques, économiques, et juridiques¹⁰²⁹. Cette étude organisée sous une forme projet a mobilisé d'importantes expertises nationales et internationales, et a dans ses conclusions dégagé trois scénarios, dont celui d'une réforme agro-foncière qui semblait être privilégiée par les auteurs¹⁰³⁰. Les conclusions de cette étude n'ont cependant pas pu servir à l'époque de fondation à la réforme. En effet, le décret d'octobre 1996, marquant le démarrage des opérations de réforme agraire dans le pays, a été

¹⁰²⁶ COMITÉ INTERMINISTÉRIEL D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, *Les Cahiers du foncier n°1 – Définir une politique agro-foncière pour Haïti, op.cit.*, p.3.

¹⁰²⁷ Véronique DORNER, *La fabrique des politiques publiques, Les décideurs haïtiens entre environnement international et conceptions locales de l'appropriation foncière, op.cit.*, p.67.

¹⁰²⁸ COMITÉ INTERMINISTÉRIEL D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, *Les Cahiers du foncier n°1 – Définir une politique agro-foncière pour Haïti, op.cit.*, p.3 : ce programme était d'un volume financier global d'environ 1 100 000 dollars US, avec une mobilisation de la BID à hauteur de 600 000 dollars US, de la FAO à hauteur de 376 000 dollars US, et de la France à hauteur de 150 000 dollars US - ce dernier appui de la France consistait principalement à mobiliser des experts français via l'Association Nationale pour le Développement de l'Aménagement Foncier Agricole et Rural (ANDAFAR).

¹⁰²⁹ *Ibid.*

¹⁰³⁰ *Ibid.*, pp.39-44.

adopté avant la fin de cette étude et a mis fin de manière prématurée au processus entamé de définition de cette politique publique¹⁰³¹.

507. Après l'échec de cette expérience de réforme agraire, et à la suite également du séisme de 2010 qui a souligné l'urgence d'adopter un nouveau cadre de gouvernance de la question foncière, les fondements de cette étude réalisée au cours des années 90 ont été repris pour établir les caractéristiques d'une nouvelle réforme foncière en Haïti.

2 - Une réforme structurée autour de l'approche-projet

508. Dès février 2010, après la visite du président français en Haïti, le gouvernement français a financé, à la demande du gouvernement haïtien, un projet intitulé « pré-cadastre et sécurisation foncière » d'un montant de 3,6 millions d'euros¹⁰³². Sur les bases des conclusions du rapport de 1997, ce projet visait « à appuyer l'État haïtien dans la mise en place d'une méthodologie cadastrale et dans la réorganisation de son administration foncière tout en accompagnant l'ensemble de la réforme juridique du système foncier haïtien »¹⁰³³. La maîtrise d'ouvrage et la gestion de ce projet furent confiées au CIAT, qui est devenu ainsi la cheville ouvrière institutionnelle de cette nouvelle réforme foncière. Au cours des six années d'exécution du projet¹⁰³⁴, les activités opérationnelles ont permis d'établir une méthodologie d'élaboration d'un système pré-cadastral, appelé « plan foncier de base ». Elles ont également permis d'appuyer la structuration des professions et les cursus de formations professionnelles en lien avec le foncier, de réaliser le corpus juridique du foncier en Haïti, et de préparer quatre avant-projets de loi visant à réformer le cadre juridique du foncier en Haïti¹⁰³⁵. Ce projet a ainsi

¹⁰³¹ *Ibid*, p.3. A noter que cette réforme agraire, bien qu'ayant connu des résultats très contestés, a cependant été mise en œuvre exclusivement sur des moyens de l'État haïtien, et non de l'aide internationale, ce qui est extrêmement rare en Haïti. Cela a permis à l'État haïtien de rester totalement souverain sur la mise en œuvre du processus. Voir Véronique DORNER, *La fabrique des politiques publiques, Les décideurs haïtiens entre environnement international et conceptions locales de l'appropriation foncière, op.cit.*, p.67

¹⁰³² COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT, *Le foncier en Haïti, la propriété foncière, entre complexités juridiques et improvisations informelles depuis l'indépendance*, Fiche pays n°8, Ministère des Affaires étrangères/Agence française de développement, Janvier 2020, 67 p., p.47.

¹⁰³³ *Ibid*.

¹⁰³⁴ A l'origine, le projet était prévu pour trois années, mais a fait l'objet d'avenants de prolongation en vue de permettre un décaissement plus étalé des financements. Voir Michel LAFORGE et Frisner PIERRE, *Rapport d'évaluation finale du projet pré-cadastre et sécurisation foncière*, Comité interministériel d'aménagement du territoire/Ministère français des Affaires étrangères, février 2016, 36 p. (document interne non accessible au public).

¹⁰³⁵ Ces projets de loi ont été élaborés avec l'appui de l'association France International Expertise Foncière (FIEF), lors d'un atelier en comité restreint, organisé à Paris au cours de l'année 2015. Voir COMITÉ TECHNIQUE FONCIER

posé l'ensemble des fondations de la réforme foncière haïtienne, qui ont ensuite été reprises par un projet de plus grande ampleur spécifique au secteur rural et financé par la Banque interaméricaine de développement, intitulé « programme de sécurisation foncière en milieu rural » (PSMFR).

509. Ce programme financé par la BID a été mis en œuvre par le CIAT à partir de 2012, et visait principalement à conduire des opérations pilotes de sécurisation de la propriété foncière dans deux zones rurales du pays¹⁰³⁶. D'un financement global de 27 millions de dollars US, il s'est déroulé sur une période de cinq années. Il a permis de délimiter plusieurs dizaines de milliers de parcelles, d'identifier les propriétaires, les ayants droits et les occupants de ces parcelles, et de délivrer plusieurs centaines de procès-verbaux d'arpentage à jour¹⁰³⁷. Le déroulement de ce programme, fondé en grande partie sur des activités opérationnelles, a contribué à affiner la méthodologie précédemment définie dans le cadre du projet « pré-cadastre et sécurisation foncière » financé par la France, et de tester à grande échelle les différentes phases opérationnelles de délimitation des parcelles et de traitement des données¹⁰³⁸.

510. A travers ces deux projets d'aide internationale, Le CIAT a pu porter techniquement les premières étapes de mise en œuvre de la réforme foncière en Haïti¹⁰³⁹. Cependant, les opérations ont été exclusivement financées par les partenaires internationaux, ce qui souligne la dépendance importante vis-à-vis de l'aide extérieure. Et bien que porté par une institution étatique à travers le Secrétariat exécutif du CIAT, le portage politique global du processus par l'État peut apparaître sous certains aspects limité et ambigu.

ET DÉVELOPPEMENT, *Le foncier en Haïti, la propriété foncière, entre complexités juridiques et improvisations informelles depuis l'indépendance*, op.cit., p.48.

¹⁰³⁶ Ces deux zones couvraient à l'origine quatre communes dans le sud du pays (Les Cayes, Camp Perrin, Maniche Chantal), et trois communes dans le nord (Grande Rivière du Nord, Bahon, Sainte-Suzanne). La répartition de ces communes a par la suite été revue. COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT, *La politique foncière haïtienne : état d'avancement, enjeux et défis du programme de sécurisation foncière et cadastre*, op.cit., p.5.

¹⁰³⁷ Pour une présentation des opérations menées dans la commune de Sainte-Suzanne, voir COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT, *La politique foncière haïtienne : état d'avancement, enjeux et défis du programme de sécurisation foncière et cadastre*, op.cit., p.6.

¹⁰³⁸ *Ibid.*

¹⁰³⁹ Il convient de souligner que cet exemple des activités menées par le CIAT est assez atypique, et que ces deux projets font partie des rares conventions signées à la suite du séisme avec une institution étatique, alors que la tendance était majoritairement d'intervenir à travers des ONG internationales et nationales. Voir Michel LAFORGE et Frisner PIERRE, *Rapport d'évaluation finale du projet pré-cadastre et sécurisation foncière*, op.cit.

B – Le manque de portage politique de la réforme par l’État haïtien

511. Le paysage institutionnel du foncier en Haïti est particulièrement complexe, et issu des multiples strates administratives et historiques que le pays a connues depuis plusieurs décennies. Ainsi, du fait du manque récurrent d’arbitrage et de portage politique de cette question au plus haut niveau de l’État, il existe aujourd’hui une certaine cacophonie entre les institutions publiques impliquées sur la question, mais également, dans un paysage institutionnel plus large, avec les différents corps professionnels et partenaires extérieurs intervenant sur cette question. Cette situation institutionnelle confuse rend difficile le pilotage de la réforme par le CIAT, d’autant plus que cela s’accompagne d’un tarissement global des aides externes, qui représentaient la source principale de financement de la réforme.

1 – Un pilotage du CIAT rendu difficile en raison de la cacophonie institutionnelle autour du foncier

512. Les premières étapes de la réforme foncière ont été assurées depuis 2010 par le Secrétariat exécutif du CIAT. Au cours de cette période, cette institution a organisé le cadrage technique de la réforme et a coordonné l’exécution globale des programmes d’appui. En raison de son mandat avant tout technique et administratif¹⁰⁴⁰, elle n’a pas pu réaliser le portage politique de haut niveau nécessaire à l’adoption des protocoles techniques établis dans le cadre des opérations pilotes, ainsi que les arbitrages institutionnels indispensables à la mise en cohérence globale de la réforme. En outre, les travaux parlementaires visant à l’adoption des quatre projets de loi n’ont toujours pas abouti à ce jour. Ces éléments illustrent un manque de portage politique de haut niveau de l’ensemble du processus.

513. En complément, dans un contexte institutionnel haïtien extrêmement confus et déstabilisé dans la période post-séisme, de nombreux bailleurs de fonds ne se sont pas tournés vers ce pilotage public du CIAT pour intervenir sur les questions foncières, mais ont préféré utiliser leurs propres outils et choisir leurs propres partenaires et opérateurs, souvent des ONG, pour la réalisation de leurs activités¹⁰⁴¹. Ainsi, à ce contexte déjà délicat du foncier, est venue s’ajouter une influence de la communauté internationale, qui n’a fait que complexifier la problématique

¹⁰⁴⁰ Voir l’arrêté de création du Comité interministériel d’aménagement du territoire du 30 janvier 2009.

¹⁰⁴¹ Marie LOMBART, Kevin PIERRAT et Marie REDON, « Port-au-Prince, un "projectorat" haïtien ou l’urbanisme de projets humanitaires en question », *op.cit.*

foncière du pays¹⁰⁴². A ce titre, un arbitrage politique de haut niveau sur la question foncière et un portage politique de la réforme en cours auraient été pleinement justifiés, mais n'a pas eu lieu.

514. Après cette phase de financement abondant lié au contexte humanitaire post-séisme, les différents projets et cycles de financement d'urgence ont pris fin. Est alors apparu ce que certains experts appellent l'« effet falaise »¹⁰⁴³, c'est-à-dire un arrêt brutal de financements massifs extérieurs sans relais au niveau des financements nationaux. Ce phénomène a touché l'ensemble des institutions publiques haïtiennes, et a également eu un impact sur la réforme foncière en cours dans le pays.

2 - Le tarissement des financements internationaux et l'avenir incertain du processus

515. Le processus est aujourd'hui arrivé à une étape charnière de son développement, entre tarissement des financements internationaux et nécessité d'un portage politique de haut niveau pour faire aboutir les réformes engagées, notamment sur les plans juridiques et institutionnels. Il se trouve ainsi face au défi d'un « nouveau cycle de financement »¹⁰⁴⁴. D'autant plus que la deuxième phase du PSFMR, qui avait un temps été programmée par la BID pour un montant global d'environ 50 millions de dollars US, semble aujourd'hui avoir été ajournée. En effet, l'une des conditionnalités posées par la BID pour le déblocage de ces nouveaux fonds était l'adoption par le Parlement haïtien des quatre projets de loi réorganisant le foncier en Haïti. Or, en raison de la paralysie parlementaire haïtienne, et bien que ces textes aient été adoptés en Conseil des ministres et transmis au Parlement en 2019¹⁰⁴⁵, ils n'ont pas pu jusqu'à présent être discutés et votés comme prévu. Du fait de cette conditionnalité non remplie, les fonds de cette deuxième phase du PSFMR n'ont pu être débloqués et, en raison de l'absence de financement

¹⁰⁴² Marie REDON, « La question foncière : un aspect de la reconstruction qui ne peut être sous-estimé », in Jean-Daniel RAINHORN (Dir.) *Haïti, réinventer l'avenir*, Ed. de la maison des sciences de l'homme, Ed. De l'université d'État d'Haïti, 2012, pp.297-307.

¹⁰⁴³ FONDATION DE FRANCE, *Répondre aux crises. L'AFD, La Fondation de France et le financement des ONG en Haïti à la suite du séisme*, op.cit.

¹⁰⁴⁴ COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT, *La politique foncière haïtienne : état d'avancement, enjeux et défis du programme de sécurisation foncière et cadastre*, op.cit., p.1.

¹⁰⁴⁵ Voir les courriers du secrétaire général du Conseil des ministres aux présidents des chambres du Parlement haïtien, en date du 21 février 2019, en annexe 1a.

sur le budget national, le déroulement de la quasi-totalité des activités en lien avec la réforme a été suspendu.

516. Cette dépendance très forte de la réforme foncière haïtienne à l'aide internationale représente un contraste avec un autre type de processus piloté et financé exclusivement sur les fonds nationaux, tel que celui mené en Afrique du Sud.

§3 : L'Afrique du Sud et l'influence non financière des bailleurs de fonds

517. En tant que pays intermédiaire, l'Afrique du Sud reçoit un volume d'aide publique au développement relativement limité¹⁰⁴⁶. A la différence des pays les moins avancés, tels que le Niger et Haïti, les agences d'aide internationale n'ont pas une influence financière directe et prépondérante sur les politiques publiques menées par l'État (A). En revanche, cette influence des agences d'aide, et principalement des institutions financières internationales, reste importante d'un point de vue technique, comme en atteste les réformes menées dans le secteur foncier depuis plus d'une vingtaine d'années dans le pays (B).

A – Des agences d'aide peu influentes financièrement sur le processus de réforme foncière sud-africain

518. La réforme foncière sud-africaine, que ce soit dans sa composante de restitution, de redistribution ou de réforme de la tenure foncière, ne mobilise pas d'aide publique directe de la part des bailleurs de fonds internationaux. Depuis son démarrage au milieu des années 90, l'ensemble du processus est intégralement financé sur le budget national et les ressources propres du pays.

¹⁰⁴⁶ L'Afrique du Sud reçoit environ 1 milliard de dollars US par an d'aide publique au développement. Il convient de noter que des volumes importants extérieurs entrent également dans le pays par des canaux non gouvernementaux (fondations privées, ONG, associations diverses, diaspora ...) mais que ces volumes sont difficiles à chiffrer en raison du fait qu'ils ne sont pas suivis et enregistrés par le ministère en charge du suivi de l'aide. Voir OCDE, *Aid Effectiveness 2011 : Progress in implementing the Paris Declaration – Volume II country Chapters – South Africa*, 2011, 20 p.

1 - L'Afrique du Sud, un pays peu dépendant de l'aide financière internationale

519. L'Afrique du Sud est l'un des pays d'Afrique les moins dépendants de l'aide internationale. Le volume global de l'aide représente environ 1% chaque année du budget national¹⁰⁴⁷. Cette aide publique au développement est principalement utilisée par le gouvernement sud-africain comme ressource extra-budgétaire afin d'apporter une assistance technique à certains secteurs spécifiques de l'administration, en vue d'améliorer les systèmes et d'expérimenter de nouveaux modèles administratifs.¹⁰⁴⁸

520. En tant que pays très peu dépendant de l'aide internationale, l'Afrique du Sud est en mesure d'être ferme sur les principes d'appropriation et d'alignement de l'aide internationale sur les stratégies nationales. Le pays garde ainsi « le leadership dans sa propre trajectoire de développement, en évitant une influence significative des différents donateurs »¹⁰⁴⁹. Il n'existe pas à l'heure actuelle de document stratégique national de réduction de la pauvreté, mais le pays a adopté un cadre stratégique à moyen terme, appelé *Medium Term Strategic Framework*, qui est à la fois un plan de mise en œuvre et un système de suivi de l'action gouvernementale. Ce document, pour la période 2019-2024, s'organise autour de sept priorités, et intègre à de nombreuses reprises la réforme foncière comme une composante fondamentale de l'action gouvernementale¹⁰⁵⁰.

2 - Une réforme foncière exclusivement financée sur le budget national

521. Le budget national prévoit chaque année des composantes budgétaires spécifiques pour la réforme foncière. A titre d'exemple, au sein du budget 2020-2021, la composante « restitution » a été budgétisée à hauteur de 3,431 milliards de rands¹⁰⁵¹, et les composantes « redistribution »

¹⁰⁴⁷ Il convient de noter qu'à cette aide publique au développement s'ajoutent également en moyenne 1 milliard de dollars US de prêts non concessionnels des banques internationales de développement à des entreprises publiques et parapubliques sud-africaines. *Ibid*, p.1.

¹⁰⁴⁸ *Ibid*.

¹⁰⁴⁹ (notre traduction) *Ibid*, p.4.

¹⁰⁵⁰ DEPARTMENT OF PLANNING, MONITORING AND EVALUATION, *Medium Term Strategic Framework, 2019-2024, Presidency of South Africa, 2020, 263 p.*

¹⁰⁵¹ Soit environ 220 millions d'euros.

et « réforme foncière » à hauteur de 1,743 milliards de rands¹⁰⁵². Remis sur une perspective de plusieurs années, le processus de restitution aurait coûté environ 40 milliards de rands et permis de traiter plus de 80 000 requêtes¹⁰⁵³. Le volet redistribution aurait quant à lui permis de redistribuer environ 5 millions d’hectares à plus de 300 000 bénéficiaires¹⁰⁵⁴. Le coût total de la réforme foncière serait ainsi évalué à 80 milliards de rands¹⁰⁵⁵. Les investissements et l’engagement de l’État, bien que présentant sur certains aspects des résultats discutés, ont été conséquents et continus depuis le début de la réforme en 1994.

522. En dépit du fait que les agences d’aide internationale ne participent pas au financement de la réforme foncière sud-africaine, elles ont cependant tenu un rôle clé dans l’approche technique et les orientations théoriques adoptées dans cette réforme.

B – Des agences d’aide influentes techniquement sur le processus de réforme foncière sud-africaine

523. L’influence technique des agences d’aide sur la réforme foncière sud-africaine se caractérise à travers deux éléments : tout d’abord, à travers les choix d’orientation faits au cours de la phase de transition démocratique du pays au début des années 90, et ensuite d’une manière continue depuis cette période, à travers les positions adoptées par les institutions financières internationales au sujet de l’évolution de cette réforme.

¹⁰⁵² Soit environ 110 millions d’euros. Voir sur le site internet de l’ONG « Vulekamali » le [descriptif budgétaire réalisé pour le budget 2020-2021](#), qui a été mis en place par le Trésor National Sud-Africain afin de pouvoir publier et communiquer les données budgétaires.

¹⁰⁵³ Voir les [données officielles du gouvernement sud-africain](#). Voir également le rapport réalisé par l’*INSTITUTE FOR POVERTY, LAND AND AGRARIAN STUDIES*, *Diagnostic Report on Land Reform in South Africa*, *op.cit.*, p.33, qui annonçait qu’entre 1994 et 2014, environ 28 milliards de rands avaient été dépensés dans le volet « restitution » de la réforme foncière.

¹⁰⁵⁴ *DEPARTMENT OF PLANNING, MONITORING AND EVALUATION*, *Medium Term Strategic Framework, 2019-2024*, *op.cit.*, p.13.

¹⁰⁵⁵ Soit environ 5 milliards d’euros. En moyenne, sur la période 1995-2015, cela a représenté 0,77% du budget national annuel. Voir *INSTITUTE FOR POVERTY, LAND AND AGRARIAN STUDIES*, *Diagnostic Report on Land Reform in South Africa*, *op.cit.*, p.63.

1 – L'influence majeure de la Banque mondiale dans les choix et les orientations de la réforme foncière

524. La Banque mondiale a joué un rôle majeur dans les choix théoriques et techniques qui ont structuré la réforme foncière en Afrique du Sud. Au tout début de la période de transition démocratique du pays, en février 1992, la Banque mondiale s'est associée à différentes organisations sud-africaines afin de réaliser un diagnostic global du secteur rural sud-africain et des différentes politiques publiques qui structuraient ce secteur¹⁰⁵⁶. A la suite de cette première étape, la Banque mondiale a organisé en partenariat avec le PNUD et diverses organisations de la société civile sud-africaine un forum en 1992 qui a permis d'échanger sur les questions rurales du pays. Ce forum visait à aborder les différentes échéances et problématiques qui allaient très probablement se poser au cours des années suivantes pour réorienter la politique agricole et foncière en Afrique du Sud¹⁰⁵⁷. Lors de cette rencontre qui touchait le secteur rural dans son ensemble, un consensus a émergé pour souligner que des recherches supplémentaires étaient nécessaires dans le secteur foncier, en vue de dégager les différentes options possibles de réformes foncières. C'est à ce titre que de nombreux experts de la Banque mondiale ont été mobilisés pour établir des propositions concrètes et opérationnelles de réforme¹⁰⁵⁸.

525. A l'issue de l'ensemble de ce travail, qui s'est donc réalisé au cours de la période charnière des années 1992 et 1993, un rapport global a été préparé par la Banque mondiale¹⁰⁵⁹, afin de présenter les bases et les orientations qui ont servi par la suite à structurer l'ensemble de la réforme foncière sud-africaine. On retrouve notamment dans ce rapport les principes de restitution et de redistribution, mais également certains principes cadres de la réforme foncière sud-africaine, tels que celui du « *willing buyer- willing seller* »¹⁰⁶⁰.

¹⁰⁵⁶ BANQUE MONDIALE, *Options for Land Reform and Rural restructuring in South Africa*, Novembre 1993, 83 p.

¹⁰⁵⁷ *Ibid.*

¹⁰⁵⁸ *Ibid* (*Background Page*) : « Il y avait un accord selon lequel la Banque mondiale pourrait jouer un rôle utile dans l'organisation de travaux supplémentaires qui examineraient certaines options de réforme agraire » (notre traduction).

¹⁰⁵⁹ *Ibid.* Un premier projet de document a été préparé par certains experts nationaux sud-africains, puis transmis à la Banque mondiale, qui sur cette base, a effectué une relecture et préparé un rapport final.

¹⁰⁶⁰ Ce principe établi sur la liberté de vendre et d'acheter est l'une des bases théoriques fondamentales des interventions de la Banque mondiale en matière foncière.

526. A la suite de cette intervention de la Banque mondiale au début du processus, les institutions financières internationales ont continué à jouer un rôle moins direct, mais malgré tout influent, dans la mise en œuvre de la réforme foncière en Afrique du Sud.

2 - Malgré l'absence de financement, l'importance du soutien des institutions financières internationales

527. Les avis formulés par les institutions financières internationales ne présentent pas de lien direct avec l'obtention de financements, mais paraissent cependant importants à deux titres. D'une part, leur prise en compte permet de maintenir de bonnes relations avec ces structures pour des appuis éventuels ultérieurs, y compris dans d'autres secteurs, et d'autre part, ils apportent une crédibilité globale au processus vis-à-vis des autres agences d'aide et de l'opinion publique.

528. C'est ainsi que la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, bien que n'intervenant pas directement dans le financement de la réforme, ont gardé une certaine influence indirecte, à travers leurs diagnostics et leurs rapports annuels sur le pays. Ces avis et rapports, suivant les positionnements adoptés, peuvent représenter un baromètre lu et considéré par les autres partenaires publics et privés concernant la pertinence et la qualité des réformes engagées. Le thème de l'expropriation sans compensation en est un exemple en Afrique du Sud : le changement de position des institutions financières internationales à ce sujet au cours des années 2018 et 2019, et le fait qu'elles l'envisagent à présent comme une évolution crédible, voire pertinente pour la réforme foncière,¹⁰⁶¹ a entraîné une évolution des débats dans le pays à ce sujet. Cela a permis d'appréhender cette question de manière moins clivante et moins simpliste que par le passé, même si bien sûr elle reste un sujet de débat public majeur au niveau national¹⁰⁶².

529. Ainsi, comme nous le montre les cas de l'Afrique du Sud, du Niger et d'Haïti, les interactions entre processus national de réforme foncière et aide internationale au développement sont multiples. Cette aide correspond en grande partie à des approches

¹⁰⁶¹ FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL, *IMF country Report*, n°20/33, Janvier 2020, 87 p., p.23 (Voir également p.10 des annexes). Voir aussi FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL, *IMF country Report*, n°18/246, Juillet 2018, pp.26-27.

¹⁰⁶² Voir *supra* p.98.

standardisées et modélisées de la question foncière, et s'adapte assez peu au contexte propre de chaque pays. Elle constitue une influence majeure d'un point de vue financier pour les réformes, mais également au niveau technique, que ce soit dans la phase d'élaboration ou de mise en œuvre.

Conclusion du chapitre

530. Le système de l'aide internationale apparaît profondément fragmenté, confus et désorganisé. Malgré le leadership méthodologique et idéologique de la Banque mondiale, le monde de l'aide internationale peine à s'organiser et à intervenir de manière globale et cohérente. Les interventions des bailleurs sont organisées autour d'éléments méthodologiques communs (l'approche-projet, la mobilisation de l'expertise, et une modélisation complexe des procédures) qui présentent de nombreuses limites. Les principes issus de la Déclaration de Paris de 2005 visent à harmoniser et coordonner ces différents modes d'intervention. Mais derrière cette harmonisation apparente, les bailleurs de fonds gardent en grande partie leurs propres objectifs et calendriers d'intervention.

531. Ces éléments ne font que complexifier l'aide internationale et peuvent entraîner des effets pervers pour les pays bénéficiaires. Dans certaines situations, l'aide massive peut devenir structurante et indispensable pour certains pays, et provoquer la mise en place d'un cercle vicieux de dépendance à l'aide internationale. Cette dépendance peut conduire à un phénomène d'affaiblissement et de désengagement des États bénéficiaires à organiser leur propre développement, et s'accompagner alors d'une influence accrue des orientations et des modes de faire des bailleurs de fonds sur les politiques publiques nationales.

532. Cette influence majeure et désorganisée de l'aide internationale se retrouve dans les pays d'étude sur la thématique foncière. Ainsi, les processus de réforme foncière au Niger et en Haïti sont financièrement dépendants de l'aide extérieure, et marqués par un désengagement de l'État à se positionner et à arbitrer les questions-clés relatives aux démarches engagées. Mais cette influence des bailleurs de fonds n'est pas seulement liée au financement des réformes. Comme nous le montre le cas sud-africain, les agences d'aide internationale peuvent également avoir une influence purement technique dans les orientations et les choix faits en matière de réforme foncière, en dehors de toute mobilisation financière.

Conclusion du titre

533. Le cadre international, que ce soit à travers les mécanismes issus de la *soft law* (chapitre 1) ou à travers les modes d'interventions des agences d'aide (chapitre 2), représente une influence exogène majeure sur les cadres juridiques du foncier dans les pays en développement. Cette influence est à la fois technique, financière, politique, mais également méthodologique. En effet, l'aide internationale structure et véhicule des modèles, qui touchent aussi bien le fond que la forme des politiques publiques élaborées par les pays bénéficiaires.

534. Cette influence internationale se retrouve dans les réformes foncières des pays étudiés, avec cependant des caractéristiques diverses. L'influence financière de l'aide internationale apparaît très marquée dans les processus de réforme foncière en Haïti et au Niger, et entraîne directement des répercussions sur les aspects techniques de ces réformes. Dans le cas sud-africain, cette influence est également bien réelle, mais moins significative dans la mesure où l'ensemble de la réforme reste exclusivement financé par les financements nationaux.

535. En s'inspirant des contextes et des dynamiques foncières observés dans de nombreux pays, le cadre international s'ouvre en partie aux hétérogénéités juridiques, sans pour autant réussir à apporter de réponses claires à cette problématique.

Conclusion de la partie

536. Les influences exogènes représentent une part essentielle des cadres juridiques du foncier pour les pays en développement. Cette exogénéité en matière foncière est faite de modèles historiques, mais également de modèles plus récents, qui peuvent être théoriques, techniques, ou méthodologiques, et qui sont véhiculés entre autres par les processus et les acteurs de l'aide internationale. Même si ces modèles sont parfois évolutifs et peuvent avoir tendance à s'hybrider en fonction des contextes, ils entraînent une certaine convergence dans la manière de penser et d'envisager la gouvernance foncière.

537. Les trois cas d'étude sont des exemples concrets de la diversité des situations foncières et des hétérogénéités juridiques qui peuvent exister en la matière dans de nombreux pays en développement. Or, comme nous le montre l'analyse de ces trois cas, les différents modèles issus de ces influences exogènes ne permettent pas de répondre à cette problématique foncière découlant des pluralités juridiques.

538. C'est en cela qu'il paraît aujourd'hui nécessaire de dépasser les modèles et de retourner vers une certaine endogénéité, afin de faire face à cette « revanche des contextes »¹⁰⁶³ et d'imaginer de nouvelles voies pour structurer la gouvernance foncière dans les pays en développement.

539. Les trois pays d'étude, en s'engageant dans des réformes mixant modèles exogènes et prise en compte de dynamiques foncières endogènes, se sont orientés sur ce chemin du « dépassement des modèles », et constituent aujourd'hui des sources d'inspiration pour alimenter la réflexion dans le sens de la construction d'un système pluraliste en matière de gouvernance foncière.

¹⁰⁶³ Jean-Pierre OLIVIER DE SARDAN, *La revanche des contextes. Des mésaventures de l'ingénierie sociale, en Afrique et au-delà*, op.cit.

PARTIE 2 – Des influences endogènes spécifiques en matière de foncier : de la reconnaissance des pluralités juridiques à la mise en place d’un système pluraliste ordonné

540. « Le droit n’est jamais qu’une réduction normative de la vie »¹⁰⁶⁴. C’est ainsi que les interactions humaines, de même que les évolutions de nos sociétés, se retrouvent dans les normes. Progressivement, les modes d’organisation classiques, fondés sur des structures de pouvoirs « hiérarchiques, verticales » évoluent vers « des formes négociées, réticulaires, horizontales et consensuelles, plus civilisées et plus complexes »¹⁰⁶⁵. Cette multiplication des sources externes et internes du droit entraîne une « complexité croissante des normes »¹⁰⁶⁶ et le passage progressif de nos sociétés d’un droit en pyramide à un droit en réseau¹⁰⁶⁷. Les influences exogènes et endogènes sur le droit s’imbriquent progressivement, et se complètent avec plus ou moins de cohérence. Cela aboutit à des phénomènes d’hybridation du droit, où la frontière entre l’exogène et l’endogène devient de plus en plus ténue, et où les modèles exogènes peuvent, une fois transcrits dans un droit national, « s’endogénéiser », et *vice versa*. Ce phénomène global d’évolution du droit est caractérisé par l’internormativité¹⁰⁶⁸ et nécessite « d’imaginer des techniques juridiques nouvelles »¹⁰⁶⁹. L’enjeu, sous de nombreux aspects, semble donc aujourd’hui « d’arriver à penser cette complexité » du droit au lieu de vouloir la réduire¹⁰⁷⁰.

¹⁰⁶⁴ Paul MARTENS, « Compte-rendu, François OST, Le temps du droit, 1999 », in *Revue interdisciplinaire d’études juridiques*, 2000/2, Vol. 45, pp.165-170.

¹⁰⁶⁵ Ignacio RAMONET, *Géopolitique du chaos*, 1999, repris par François OST et Michel VAN DE KERCHOVE, *De la pyramide au réseau – Pour une théorie dialectique du droit*, Publication des facultés universitaires de Saint-Louis, Bruxelles, 2002, 596 p., p.13.

¹⁰⁶⁶ CONSEIL D’ÉTAT, « Rapport public 2006 », in *Études et doc.*, n°57, 2006, La documentation française, pp.227-406.

¹⁰⁶⁷ François OST et Michel VAN DE KERCHOVE, *De la pyramide au réseau – Pour une théorie dialectique du droit*, *op.cit.*, 596 p.

¹⁰⁶⁸ Jean CARBONNIER, entrée « Internormativité », in André-Jean ARNAUD (Dir.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et sociologie du droit*, *op.cit.*, p.313. Cette internormativité peut également être appelée « Internormativité de fait ». Voir en ce sens Mireille DELMAS-MARTY, « Le pluralisme ordonné et les interactions entre ensembles juridiques », in *Recueil Dalloz*, 2006, pp.951-957.

¹⁰⁶⁹ Mireille DELMAS-MARTY, *Le pluralisme ordonné, Les forces imaginantes du droit (II)*, Ed. Le Seuil, 2006, 314 p., p.29.

¹⁰⁷⁰ Mathieu DOAT, « Remarques sur les rapports entre concepts juridiques et complexité » in Mathieu DOAT, Jacques LE GOFF, et Philippe PEDROT (Dir.), *Droit et complexité – Pour une nouvelle intelligence du droit vivant*, Presse universitaire de Rennes, Rennes, 2007, 252 p., p.182.

541. Ce phénomène de complexité du droit est particulièrement marqué dans les contextes d'acculturation juridique de nombreux pays en développement¹⁰⁷¹. L'évolution du droit dans ces pays appelle à de nouvelles manières d'appréhender le phénomène juridique, afin d'ancrer le droit dans la réalité sociale¹⁰⁷². Cela requiert une compréhension fine des dynamiques locales et des pratiques, ainsi que des adaptations au niveau des concepts juridiques classiques importés.

542. Ce constat général est notamment valable en ce qui concerne le secteur foncier. En effet, comme nous l'avons vu, ce secteur est un « fait social total », et constitue la base de vie de la plupart des individus et des communautés dans les pays en développement¹⁰⁷³. Il représente un cas d'école particulièrement intéressant pour étudier les dynamiques juridiques et les nouvelles manières d'appréhender le droit dans ces pays. Ainsi, les innovations juridiques réalisées en matière foncière dans les trois pays d'étude sont à mettre directement en lien avec des contextes propres et des réalités spécifiques (titre 1).

543. L'ensemble de ces innovations dans le secteur foncier sont marquées par la reconnaissance plus ou moins affirmée des pluralités juridiques. Mais, comme l'analyse des réformes dans les trois pays d'étude le fait apparaître, reconnaître les pluralités juridiques se confronte également à la difficulté d'ordonner le multiple, sans le réduire à l'identique¹⁰⁷⁴. C'est-à-dire de rechercher une harmonie juridique tout en respectant les différences¹⁰⁷⁵. La construction d'un nouveau système juridique fonctionnel, ouvertement pluraliste et prenant en compte la complexité du réel, apparaît ainsi comme un objectif majeur pour de nombreux pays en développement. Encore une fois, le secteur foncier, en tant que « fait social total », est un cas d'école particulièrement pertinent pour étudier la mise en ordre du pluralisme juridique. Le concept de « pluralisme ordonné », tel que celui-ci a été présenté et développé par Mireille Delmas-Marty

¹⁰⁷¹ Voir *supra* p.32.

¹⁰⁷² Boaventura DE SOUSA SANTOS, « Droit : une carte de la lecture déformée. Pour une conception post-moderne du droit », *op.cit.* Dans le rapport entre droit et réalité, Boaventura de SOUSA SANTOS empreinte l'image de la cartographie : « la relation qui existe entre le droit et la réalité sociale ressemble beaucoup à celle qu'il y a entre les cartes et la réalité spatiale. En effet, on peut comparer les lois à des cartes : le droit écrit étant la "carte cartographique" et le droit coutumier, informel, la carte mentale ». Concernant cette idée d'ancrage du droit dans la réalité, voir également Mathieu DOAT, « Remarques sur les rapports entre concepts juridiques et complexité », *op.cit.*, p.181 : « Au nom de l'ancrage [du droit] dans la réalité, on veut simplifier. Mais on sait que ce rêve est dangereux. Il existe une idéologie du simple, de l'ordre à laquelle il faut savoir résister ».

¹⁰⁷³ Voir *supra* p.15.

¹⁰⁷⁴ Mireille DELMAS-MARTY, *Le pluralisme ordonné, Les forces imaginantes du droit (II)*, *op.cit.*, p.8.

¹⁰⁷⁵ Mireille DELMAS MARTY, « Le pluralisme ordonné et les interactions entre ensembles juridiques », *op.cit.* : « il faut réussir à respecter la diversité tout en permettant une harmonie d'ensemble ».

est une source d'inspiration dans la réflexion pour la rénovation juridique dans les pays en développement, notamment dans le secteur foncier. Certes, ce concept a été à l'origine développé pour repenser l'organisation du monde juridique international. Mais dans sa version de « synthèse évolutive et dynamique »¹⁰⁷⁶, il pose les fondements d'une théorie beaucoup plus globale. Dans un contexte marqué par des systèmes interactifs, complexes et fortement instables¹⁰⁷⁷, il invite à faire appel aux « forces imaginantes du droit », en dépassant les modèles classiques, afin d'« imaginer des techniques juridiques nouvelles pour assouplir la rigidité des normes et permettre l'évolution des pratiques »¹⁰⁷⁸. Il permet de repenser les différents rythmes et espaces de droits, ainsi que l'articulation entre les différents niveaux juridiques.

544. Les trois pays d'étude se sont engagés dans cette voie, de manière diversement assumée, en posant les premiers éléments d'un système juridique pluraliste sur le foncier. Pour autant, ils ne semblent pas pour l'instant avoir trouvé la clé pour la conception d'un réel système pluraliste pleinement ordonné et efficient. Cela constitue aujourd'hui un défi pour l'avenir des réformes engagées (titre 2).

¹⁰⁷⁶ Mireille DELMAS MARTY, « Études juridiques comparatives et internationalisation du droit », in *L'annuaire du Collège de France*, n°111, 2012, pp.739-758.

¹⁰⁷⁷ *Ibid.*

¹⁰⁷⁸ Mireille DELMAS MARTY, *Le pluralisme ordonné, Les forces imaginantes du droit (II)*, *op.cit.*, p.29. Concernant le dépassement de la hiérarchie des normes pour penser le réglage des normes, voir également *Ibid*, pp.272-282.

Titre 1 – Des innovations juridiques fondées sur des réalités et des contextes propres

545. Comme nous l'avons vu, il apparaît nécessaire de dépasser les modèles, pour pouvoir adapter les concepts aux réalités¹⁰⁷⁹. Les contextes fonciers des pays d'étude, et plus généralement des pays en développement, sont fortement imprégnés par « cette complexité du réel », qui nécessite dans un premier temps une prise en compte et une analyse fine des situations et dynamiques locales (chapitre 1). Cette étape permet de prendre conscience de la complexité, en tant que « nouveau réalisme »¹⁰⁸⁰, et d'ouvrir la porte au pluralisme juridique. C'est ce qui a été fait d'une manière plus ou moins aboutie dans les pays d'étude, à travers des innovations juridiques marquées par la prise en compte des différentes sources de droits (chapitre 2).

¹⁰⁷⁹ Voir *supra* p.269, conclusion de la première partie. Voir également Jean-Pierre OLIVIER DE SARDAN, « Industrie du développement : les mésaventures des modèles voyageurs », in AOC, septembre 2019 : « une intervention extérieure ne devrait-elle pas tenter de s'adapter aux réalités locales, plutôt que de vouloir adapter les réalités locales à son modèle ? ».

¹⁰⁸⁰ Jacques LE GOFF, repris par Mireille DELMAS-MARTY, « La tragédie des 3 C », Préface in Mathieu DOAT, Jacques LE GOFF et Philippe PEDROT (Dir.), *Droit et complexité - Pour une nouvelle intelligence du droit vivant*, *op.cit.*, p.7.

Chapitre 1 – Un préalable, la nécessité de comprendre les dynamiques endogènes en matière foncière

546. La compréhension des pratiques et dynamiques locales est un élément essentiel pour ancrer les réformes juridiques dans le réel. Cela nécessite une connaissance et donc des études spécifiques pour approfondir les situations de chaque contexte. Les processus de diagnostic et de suivi apparaissent comme des étapes fondamentales pour avoir une vision exhaustive et objective des réalités juridiques (section 1). Cela permet de prendre conscience de l'aspect particulièrement protéiforme du pluralisme juridique (section 2).

Section 1 – L'importance des études préalables et de suivi pour une meilleure compréhension des pratiques sociales et des besoins

547. Les études permettant d'analyser et d'établir des éléments concrets concernant les situations juridiques passent par deux étapes : tout d'abord, une phase de diagnostic initial afin de pouvoir poser les bases d'une réforme (§1), puis une phase de suivi afin de pouvoir analyser l'évolution et l'impact de leur mise en œuvre (§2).

§1 : Les étapes clés des études préalables

548. Comme cela a été souligné par plusieurs travaux de recherche relatifs aux politiques publiques, la réalisation d'un diagnostic initial est une étape essentielle à la conception d'une nouvelle politique publique¹⁰⁸¹. Elle permet d'« apprécier l'état des conditions nécessaires » à la mise en place d'une réforme, ainsi que les capacités de l'État à la mener¹⁰⁸². En matière juridique, et notamment en matière foncière, cette étape consiste à faire un état des lieux des textes en vigueur, voire à réaliser un corpus juridique¹⁰⁸³. En ce sens, Haïti représente un exemple intéressant, en ayant constitué un corpus juridique du foncier avec un référencement

¹⁰⁸¹ Ahmed OULD AMAR, « Amélioration des méthodes ou réforme politique ? Quel cadre d'analyse pour opérationnaliser la démarche de conception des politiques publiques de lutte contre la pauvreté et les inégalités », in *Afrique contemporaine*, 2003/4 n°208, pp.47 à 55. Voir notamment le chapitre « Diagnostic et délimitation des spectres d'intervention », pp 50-51.

¹⁰⁸² *Ibid.*

¹⁰⁸³ Un corpus juridique est un recueil réunissant ou se proposant de réunir, en vue de leur étude, la totalité des documents juridiques relatifs à une thématique. Voir CENTRE NATIONAL DE RESSOURCES TEXTUELLES ET LEXICALES, entrée « Corpus ».

exhaustif de plus de 500 textes législatifs et réglementaires depuis 1794¹⁰⁸⁴. Cette démarche est particulièrement pertinente pour nombre de pays en développement, qui ne possèdent pas de système centralisé de l'information juridique.

549. Les diagnostics, afin de pouvoir être exhaustifs, s'accompagnent fréquemment d'études interdisciplinaires sur les dynamiques et les pratiques observées au niveau local. Dans les trois pays d'étude, en ce qui concerne les réformes foncières, cette phase de diagnostic initial a été réalisée sous différentes formes, et de manière plus ou moins poussée (A). Elle s'est également accompagnée de procédés de consultations et de participations citoyennes, qui ont exercé une influence variable sur le contenu même des réformes (B).

A – Dans les pays d'étude, des diagnostics initiaux plus ou moins exhaustifs

550. D'un point de vue méthodologique, la phase de diagnostic initial est un élément majeur du processus global d'élaboration et d'évaluation d'une politique publique¹⁰⁸⁵. Elle permet de rassembler les informations, d'en collecter d'autres et de faire le point sur l'ensemble des parties prenantes impliquées dans une réforme¹⁰⁸⁶. Elle vise également à définir la capacité et la marge de manœuvre de la puissance publique à pouvoir mener cette réforme. C'est une étape importante pour définir les objectifs et le contenu d'une réforme, ainsi que pour établir son calendrier et ses étapes de mise en œuvre.

551. Dans les trois pays d'étude, en matière foncière, cette phase de diagnostic a pu prendre différentes formes avec une influence variable sur le contenu et la mise en œuvre des réformes.

¹⁰⁸⁴ Ce corpus juridique du foncier en Haïti a été réalisé par le CIAT sous format numérique et est constitué de 579 textes législatifs et réglementaires, ainsi que de 60 rapports. Le premier texte référencé est le Code rural de POLVEREL de 1794.

¹⁰⁸⁵ Maurice BASLÉ, Jean-Michel JOSSELIN, et Benoît LE MAUX, « Dispositifs d'évaluation des politiques publiques et des programmes : connaissances de base, choix des méthodes, sociogramme des acteurs et études de cas », in *Rapport de l'Assemblée nationale : Étude pour le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale*, 2018, 63 p., p.11.

¹⁰⁸⁶ *Ibid.*

1 - Au Niger, un diagnostic continu tout au long du processus du Code rural

552. Au cours des années 80, le Niger a organisé plusieurs débats nationaux afin de dresser un inventaire global de la problématique foncière et des orientations à donner à la réforme à mettre en place. Le premier séminaire national a été organisé en 1982 à Zinder et portait sur les stratégies d'intervention en milieu rural. Le second séminaire national s'est tenu à Maradi en mai 1984, et portait sur la désertification. Enfin, le troisième séminaire a été organisé en avril 1985 à Tahoua et a permis de tenir un débat national sur l'élevage¹⁰⁸⁷. Ces différentes rencontres ont relevé les éléments suivants : la rareté des superficies cultivables, l'appauvrissement du capital terre, la remontée des cultures vers les terres pastorales du nord s'accompagnant d'une diminution des espaces pastoraux, et l'insécurité foncière des populations qui entraîne un risque croissant de conflits¹⁰⁸⁸. Ces constats ont permis de poser les fondements des principes directeurs de la politique du développement rural du Niger, adoptés en 1992, et des principes d'orientation du Code rural, qui ont ensuite été adoptés par l'ordonnance de 1993.

553. A travers ces diagnostics établis sur des consultations populaires et techniques, cette « approche du Code rural nigérien est différente des réformes foncières ou agraires » classiques¹⁰⁸⁹. Elle vise à associer « une démarche à dominante juridique à une démarche sociologique et économique dans une perspective participative et décentralisée », afin d'inscrire la réforme dans les « réalités socio-économiques et culturelles du pays »¹⁰⁹⁰. Elle s'affiche dès l'origine comme une « œuvre de longue haleine », permettant de résoudre « progressivement et méthodiquement les problèmes déjà identifiés et ceux qui le seront au fur et à mesure »¹⁰⁹¹. Ainsi, dès le début du processus au Niger, les diagnostics fondés sur les consultations ouvertes sont envisagés comme des éléments essentiels et continus de structuration de la réforme sur le long terme. Cette situation se démarque de l'approche adoptée en Haïti, qui repose exclusivement sur la mobilisation d'expertises professionnelles et sectorielles.

¹⁰⁸⁷ SECRÉTARIAT PERMANENT DU CODE RURAL, *Processus d'élaboration et de mise en œuvre du Code rural du Niger*, juin 2001, 12 p., p.2.

¹⁰⁸⁸ *Ibid.*

¹⁰⁸⁹ *Ibid*, p.3.

¹⁰⁹⁰ *Ibid*, p.4.

¹⁰⁹¹ *Ibid*, p.4.

2 - En Haïti, un diagnostic technique de la situation foncière

554. En Haïti, la première phase de diagnostic approfondi de la situation foncière a été réalisée au cours des années 90, avec l'assistance technique de l'ANDAFAR (Association nationale pour le développement de l'aménagement foncier, agricole et rural)¹⁰⁹². Ce projet, piloté par la FAO, a mobilisé des experts techniques et universitaires internationaux, et s'est organisé autour de quatre axes de recherches : « la branche juridique, la branche économique, la branche institutionnelle » et « les études et actions sur le terrain »¹⁰⁹³. Ces recherches se sont appuyées sur des « observatoires » au niveau local visant à recenser et analyser les différentes situations et pratiques en matière foncière¹⁰⁹⁴. Cette approche, mêlant expertises et observations des pratiques, a permis de mettre en évidence les constats suivants, qui avaient été jusque-là fortement sous-estimés par les travaux de recherche et l'action publique¹⁰⁹⁵ : une prédominance quantitative ancienne d'une petite paysannerie individuelle, l'absence de toute forme d'occupation communautaire de l'espace, un domaine de l'État mal connu et surestimé¹⁰⁹⁶, une indivision foncière généralisée des terres, un morcellement excessif des terres agricoles¹⁰⁹⁷, l'importance du fermage et du métayage dans les activités rurales, le manque de transparence des marchés fonciers¹⁰⁹⁸, et des dysfonctionnements importants de l'administration foncière.

¹⁰⁹² Voir également *supra* p.256.

¹⁰⁹³ FAO, *Définir une politique agro-foncière pour Haïti : éléments d'orientation* (Version préliminaire confidentielle - Rapport non accessible au public), mai 1997, 225 p., p.8.

¹⁰⁹⁴ Ces observatoires étaient au nombre de 9, voir Négib BOUDERBALA, *Appui à la définition d'une politique de réforme agro-foncière, mission d'appui juridique*, FAO/ANDAFAR, 1997, 15 p., p.8.

¹⁰⁹⁵ C'est d'ailleurs l'une des raisons invoquées par le gouvernement haïtien pour la mise en place de ce projet : Mais « ne disposant pas encore des informations nécessaires pour pouvoir définir la nature, l'orientation et l'envergure des actions à entreprendre en matière de révision des textes législatifs, de la refonte des structures institutionnelles régissant les transactions foncières et la résolution des conflits fonciers, ainsi que de la révision des procédures et dispositions administratives concernées de la répartition des terres du domaine privé de l'État et de la promotion du remembrement, le gouvernement a jugé nécessaire de faire appel à une assistance technique *ad hoc* pour l'aider à accumuler les informations indispensables », FAO, *Définir une politique agro-foncière pour Haïti : éléments d'orientation*, *op.cit.*, p.7. Ce manque de données a également été souligné dans le rapport de Négib BOUDERBALA en 1997 : « les données disponibles actuellement sur la répartition de la propriété foncière et de l'exploitation agricole ne portent jamais sur l'ensemble du territoire ». Négib BOUDERBALA, *Appui à la définition d'une politique de réforme agro-foncière, mission d'appui juridique*, *op.cit.*, p.8.

¹⁰⁹⁶ Ce domaine de l'État représenterait en réalité moins de 10% de l'ensemble des terres agricoles. Négib BOUDERBALA, *Appui à la définition d'une politique de réforme agro-foncière, mission d'appui juridique*, *op.cit.*, p.7.

¹⁰⁹⁷ *Ibid*, p.6. Le rapport souligne que ce morcellement excessif des terres est dû en grande partie aux partages égalitaires en matière de succession.

¹⁰⁹⁸ Pierre FAURE, *Mission d'appui pour la politique agro-foncière en Haïti, Les outils pour la politique agro-foncière*, FAO/ANDAFAR, 1996, 23 p., p.6. Le rapport souligne que le manque de transparence des marchés fonciers est en grande partie dû aux dysfonctionnements des professions de notaire et d'arpenteur.

Ce travail de diagnostic approfondi, qui s'est déroulé sur une période de dix-huit mois¹⁰⁹⁹, n'a pas été suivi immédiatement d'effet, dans la mesure où le choix politique a été en octobre 1996 de s'orienter vers une réforme agraire, avant la remise officielle des données de ce projet FAO/ANDAFAR aux autorités¹¹⁰⁰.

555. Après avoir été stoppé pendant quinze ans, ce travail de diagnostic a été repris à partir de 2010, lorsque le gouvernement haïtien a souhaité lancer une rénovation de son cadre juridique du foncier. Ces nouveaux travaux, pilotés par le CIAT, ont repris les données disponibles et les analyses réalisées dans le cadre du projet FAO/ANDAFAR mené au cours des années 90. Cette institution a relancé des travaux de recherches-actions, à plus grande échelle, avec l'appui de programmes internationaux de développement¹¹⁰¹. Ces travaux ont visé à approfondir ce premier diagnostic issu du projet FAO/ANDAFAR, mais également à tester la mise en œuvre des réformes juridiques envisagées à travers des opérations pilotes.

556. A cette première phase de diagnostic en date des années 90, a donc succédé une phase d'opération pilote qui a permis de tester et d'ajuster les modalités opérationnelles de la réforme engagée. L'exemple haïtien illustre bien qu'un diagnostic n'a pas à être figé dans le temps, et qu'il peut être alimenté et repris plusieurs années après sa phase initiale, en vue d'alimenter ou de réorienter une réforme. Sur une vingtaine d'années, la recherche-action a ainsi joué un rôle majeur dans la définition des orientations et la préparation des textes juridiques de la réforme. Cette expérience haïtienne se démarque fortement de l'expérience sud-africaine, où les travaux préparatoires de la réforme sont rapidement apparus comme insuffisants et superficiels.

3 - En Afrique du Sud, des travaux préparatoires insuffisants et fortement influencés par le contexte politique de l'époque

557. En Afrique du Sud, à partir de 1991, les analyses de la situation foncière et les travaux préparatoires de la réforme ont fortement été influencés par le contexte politique. Cette position

¹⁰⁹⁹ Les missions de ce projet FAO/ANDAFAR se sont étalées de novembre 1995 à mars 1997, et le rapport a été remis au gouvernement haïtien en mai 1997. FAO, *Définir une politique agro-foncière pour Haïti : éléments d'orientation*, op.cit.

¹¹⁰⁰ La décision de démarrer une réforme agraire dans la Vallée de l'Artibonite a été adoptée par arrêté en octobre 1996. COMITÉ INTERMINISTÉRIEL D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, *Les Cahiers du foncier n°1 – Définir une politique agro-foncière pour Haïti*, op.cit., p.3.

¹¹⁰¹ Voir *supra* pp. 257 et 258.

et les lignes directrices de la réforme ont été synthétisées dans le livre blanc d'avril 1997¹¹⁰². Mais peu d'analyses techniques à l'époque semblent avoir porté sur des réalités et des diagnostics précis¹¹⁰³. L'urgence semblait principalement de s'inscrire dans une transition politique, économique et sociale marquée vis-à-vis du régime précédent. Les orientations et les différents dialogues de l'époque ont dès lors davantage porté sur des choix économiques et des réparations historiques, que sur une analyse précise et documentée des problématiques concrètes observées au niveau local. Cela a été relevé *a posteriori* comme un élément clé expliquant les grandes difficultés de mise en œuvre des premières années de la réforme foncière, notamment concernant les programmes de redistribution. Il a ainsi été reproché à ce volet de la réforme foncière d'être distant « de la réalité rurale », et d'être « bâti sur des hypothèses erronées, dans la perspective d'un objectif discutable »¹¹⁰⁴.

558. La question spécifique des *communal lands* a également fait l'objet de travaux préparatoires, à travers la tenue de nombreux débats nationaux. Mais là-encore, ces travaux ont davantage consisté à prendre en compte le maintien d'un équilibre politique dans ces zones, entre autres vis-à-vis de la chefferie traditionnelle, plutôt qu'à réaliser une réelle analyse objective, approfondie, et documentée¹¹⁰⁵. En outre, il existait peu d'analyses statistiques à l'époque en Afrique du Sud sur les *communal lands* et les zones d'habitat et d'activité de la population noire. L'ensemble se caractérisait par une grande informalité, qui n'a pas fait l'objet d'une étude approfondie pour comprendre les dynamiques sociales et économiques de cette partie de la population¹¹⁰⁶. Ainsi, les choix qui ont découlé de l'ensemble de cette phase préparatoire du *Communal Lands Act* de 2004, ont été adoptés de manière relativement précipitée, et ont été dictés en grande partie par l'agenda politique.

¹¹⁰² DEPARTMENT OF LAND AFFAIRS, *White Paper on South African Land Policy*, *op.cit.* Ce livre blanc a été précédé par d'autres documents qui posaient les premières bases de réflexions et d'orientations sur la réforme foncière. Voir :

- DEPARTMENT OF LAND AFFAIRS, *The DLA Framework Document on Land Policy*, mai 1995 ;
- DEPARTMENT OF LAND AFFAIRS, *The Draft Statement of Land Policy and Principles, discussed at the National Land Policy Conference held on 31 August and 1 September 1995*, septembre 1995 ;
- DEPARTMENT OF LAND AFFAIRS, *The Green Paper on South African Land Policy*, février 1996.

¹¹⁰³ Scott DRIMIE, « Les questions foncières en Afrique du Sud : perspectives et mécanismes de la réforme foncière, 1994-2004 », in *Afrique contemporaine*, 2/2004 (n°210), p.57-78.

¹¹⁰⁴ *Ibid.*

¹¹⁰⁵ *Ibid.* Voir également INSTITUTE FOR POVERTY, LAND AND AGRARIAN STUDIES, *Diagnostic Report on Land Reform in South Africa*, *op.cit.*, p.10.

¹¹⁰⁶ Voir Mickael CLARK et Nolundi LUWAYA, *Communal Land Tenure 1994-2017, Land and Accountability Research Centre (LARC)*, juin 2017, 45 p. Voir également INSTITUTE FOR POVERTY, LAND, AND AGRARIAN STUDIES, *Diagnostic Report on Land Reform in South Africa*, *op.cit.*

559. Les trois cas d'étude nous indiquent que les phases de diagnostic initial peuvent s'organiser de différentes manières, mais qu'elles représentent dans tous les cas une étape essentielle pour bâtir une réforme s'inscrivant dans le réel, et pour définir des objectifs cohérents et adaptés à des contextes spécifiques. Ces phases s'accompagnent aussi d'une implication plus ou moins poussée des consultations populaires et techniques. Celles-ci visent à permettre une remontée fiable des informations locales et des données statistiques, mais également à valider et légitimer certains choix et orientations de réforme. Cette participation peut revêtir des formes différentes, et rechercher des objectifs divers.

B – La participation, élément essentiel pour comprendre les réalités locales

560. En matière de politiques publiques, « on observe une intensification de la participation dans les débats publics tout comme dans les processus plus formels. En Afrique une telle évolution a été observée dans l'élaboration des documents stratégiques de réduction de la pauvreté, de politiques agricoles, et aussi de politiques foncières »¹¹⁰⁷. Cette dynamique des démarches consultatives est censée « démocratiser l'intervention des autorités publiques »¹¹⁰⁸ afin de construire des « lois applicables et recevables par la société »¹¹⁰⁹. De cette manière, la participation représente un enjeu important d'adhésion populaire et de réussite pour la mise en place d'une politique publique.

561. Les procédés participatifs peuvent prendre plusieurs formes et avoir différentes significations politiques¹¹¹⁰. Ils peuvent être tournés vers les institutions, les populations, ou encore les organisations internationales, et présenter des objectifs plus ou moins affichés, notamment lorsqu'il s'agit de légitimer l'ensemble d'un processus. Ainsi, cette notion de participation dans le cadre des politiques publiques est relativement élastique, voire même parfois ambiguë, et se révèle dans certaines situations « plus instrumentale que

¹¹⁰⁷ Ward ANSEEUW et Emmanuelle BOUQUET, *Rénovation des politiques publiques et enjeux de la réforme foncière sur les terres communautaires en Afrique du Sud*, *op.cit.*, p.17. Voir également Philippe LAVIGNE-DELVILLE et Pierre-Yves LE MEUR, « Expertise anthropologique et politiques foncières au Sud », *op.cit.* Les auteurs soulignent qu'avec le tournant néo-libéral, la participation aux politiques publiques est devenue un mot d'ordre et un passage obligé, notamment en Afrique.

¹¹⁰⁸ Philippe LAVIGNE-DELVILLE et Daniel THIEBA, « Débat public et production des politiques publiques au Burkina Faso. La politique nationale de sécurisation foncière », *op.cit.*

¹¹⁰⁹ Négib BOUDERBALA, *Appui à la définition d'une politique de réforme agro-foncière, mission d'appui juridique*, *op.cit.*, p.10.

¹¹¹⁰ Philippe LAVIGNE-DELVILLE et Daniel THIEBA, « Débat public et production des politiques publiques au Burkina Faso. La politique nationale de sécurisation foncière », *op.cit.*

délibérative »¹¹¹¹. Les modalités d'organisation de cette participation, que ce soit concernant la forme des débats ou la représentativité des organisations consultées, peuvent orienter les résultats recherchés¹¹¹². La participation ne peut donc être vue comme une garantie évidente de démocratisation de l'action publique¹¹¹³. Elle reste cependant une démarche essentielle pour amener une certaine transparence quant à l'action de l'État vis-à-vis de ses citoyens.

562. Cette participation et ce caractère inclusif sont des éléments que l'on retrouve en matière de réforme foncière dans les trois pays d'étude, mais à des degrés très divers. Ces trois cas nous permettent d'étudier les formes concrètes que peuvent revêtir ces procédés consultatifs, mais également les limites que ceux-ci peuvent présenter.

1 - Au Niger, un processus fortement inclusif

563. Au Niger, l'ouverture des débats sur l'action publique en matière foncière est un élément essentiel et structurant du processus sur le long terme. Dès les origines du Code rural, une place importante a été faite à la participation à travers l'organisation des forums nationaux, qui visaient à identifier les questions clés de développement et d'orientation de la politique foncière du pays. Les différentes conclusions et recommandations issues des débats nationaux de Zinder en 1982, de Maradi en 1984 et de Tahoua en 1985 ont été prises en considération pour poser les bases du processus du Code rural. Par la suite, les différents ateliers nationaux des commissions foncières, connus dans le pays sous le nom d'« ANACO », de même que les états généraux sur le foncier rural organisés en 2018 et la semaine nationale sur le foncier rural organisée en octobre 2022, ont permis de regrouper régulièrement l'ensemble des acteurs du Code rural du pays, et d'ouvrir les discussions sur l'avancée de la mise en œuvre, ainsi que sur les difficultés rencontrées par les acteurs au niveau local¹¹¹⁴. Le processus global de structuration de la politique publique du foncier rural au Niger est donc particulièrement inclusif, mais pose également les questions de la limite de cette inclusivité. En effet, en dehors

¹¹¹¹ Philippe LAVIGNE-DELVILLE et Pierre-Yves LE MEUR, « Expertise anthropologique et politiques foncières au Sud », *op.cit.* Voir également Loïc BLONDIAUX., et Yves SINTOMER, « L'impératif délibératif », in *Rue Descartes*, vol. 63, n°1, 2009. pp.28-38

¹¹¹² Philippe LAVIGNE-DELVILLE et Daniel THIEBA, « Débat public et production des politiques publiques au Burkina Faso. La politique nationale de sécurisation foncière », *op.cit.*

¹¹¹³ *Ibid.* Selon les auteurs, « la volonté d'associer une société civile aux contours flous (...) traduirait une stratégie de légitimation des politiques néolibérales et de contournement des institutions démocratiques comme les parlements ».

¹¹¹⁴ Voir SECRÉTARIAT NATIONAL DU CODE RURAL, Rapports des ANACO de 2000, 2002, 2004, 2006, 2008, 2010, et 2015 (rapports internes non accessibles au public).

de la remontée d'informations, du partage des expériences et des échanges d'idées, se pose la question du lien entre les procédés de consultation et la décision politique finale. Sur ce point, il apparaît clairement que le processus inclusif du Niger présente des limites. Le Comité national du Code rural, qui est composé des huit ministres impliqués sur les questions foncières et rurales, ne s'est réuni qu'à deux reprises au cours des vingt dernières années¹¹¹⁵. Aucune décision politique majeure n'a été discutée au sein de ce comité, alors que c'est pourtant de cette institution que doit émaner le pilotage de la politique foncière rurale au Niger¹¹¹⁶.

2 - En Haïti, un processus fondé sur des consultations exclusivement techniques

564. Dès 1996, André Marcel d'Ans, au vu de la complexité et du manque d'informations disponibles à cette époque sur la situation foncière haïtienne, préconisait l'organisation d'un débat national¹¹¹⁷, avec des consultations à deux niveaux, « aussi bien en haut (...) qu'en bas »¹¹¹⁸, c'est-à-dire à un niveau institutionnel et à un niveau plus local. Toutefois, vingt-cinq années plus tard, il apparaît qu'une approche visant seulement à recueillir les avis et à échanger avec les professionnels et les acteurs institutionnels (ce que le professeur d'Ans appelait le « haut ») ait en définitive été retenue. En effet, aucune consultation avec « les milieux populaires »¹¹¹⁹ (ce que le professeur d'Ans appelait le « bas ») n'a jusqu'à présent été organisée sur la thématique foncière, que ce soit directement avec les populations ou avec des

¹¹¹⁵ Le Comité national du Code rural s'est réuni en 2014 pour valider le rapport relatif au bilan de 20 ans de mise du Code Rural, et en 2020 pour valider le document de la politique foncière rurale du Niger.

¹¹¹⁶ Voir décret n°97-008/PNR/MAG/EL du 10 janvier 1997 portant organisation, attributions et fonctionnement des institutions chargées de l'application des principes d'orientation du Code rural. L'article 6 de ce décret prévoit que le Comité national est présidé par le ministre chargé de l'Agriculture, et comprend les membres suivants : le ministre chargé de l'Élevage, le ministre chargé de l'Hydraulique, le ministre chargé de l'Intérieur, le ministre chargé de l'Aménagement du territoire, le ministre chargé de la Justice, et le ministre chargé de la Défense nationale. L'article 3 de ce même décret établit que « le Comité national du Code rural est chargé de l'élaboration, de la vulgarisation et du suivi de l'application des principes d'orientation du Code rural ». L'article 4 précise que ce Comité national doit « fixer annuellement les objectifs du Secrétariat permanent et son budget de fonctionnement ; (...) se prononcer sur toute question importante pour la mise en application de la loi d'orientation ». Le Comité national est donc l'organe de pilotage de la réforme, et le Secrétariat permanent l'institution chargée de sa mise en œuvre. Mais après près de 30 ans de processus de mise en œuvre, force est de constater que ce Comité national ne s'est réuni qu'à deux reprises et n'a pas rempli ce rôle de pilotage politique.

¹¹¹⁷ André Marcel D'ANS, *Mission d'appui pour la politique agro-foncière en Haïti, Rapport anthropologique*, FAO/ANDAFAR, 1996, 11 p., p.4.

¹¹¹⁸ *Ibid*, p.3.

¹¹¹⁹ *Ibid*.

organisations de la société civile¹¹²⁰. En raison de cette absence de consultation citoyenne, la réforme foncière haïtienne mise en œuvre depuis une dizaine d'années peut être perçue comme très technique, et relativement déconnectée de la population¹¹²¹.

3 - En Afrique du Sud, une participation relativement superficielle

565. Le cas sud-africain nous montre clairement qu'« il ne suffit pas d'ouvrir le débat et de permettre formellement la participation des acteurs pour garantir le caractère inclusif des politiques publiques basées sur la construction de compromis institutionnalisés par des acteurs aux intérêts divergents »¹¹²². Ainsi, le caractère inclusif des politiques publiques ne peut se fonder sur la seule consultation des acteurs. Il suppose également l'élaboration de compromis¹¹²³.

566. En Afrique du Sud, d'un point de vue formel, la participation sur l'ensemble du processus de réforme foncière a été importante, notamment par le volume, la durée et le nombre de manifestations organisées. En revanche, la démarche globale a été fortement critiquée, aussi bien par des organisations de société civile que par des travaux de recherche, pour plusieurs raisons.

567. Tout d'abord, cette participation a en grande partie été orientée vers des groupes défendant des intérêts spéciaux, qui étaient relativement proches d'organisations politiques et du gouvernement¹¹²⁴. Il a ainsi été souligné que les modalités d'organisation de cette participation

¹¹²⁰ Seules des consultations avec les organisations professionnelles des notaires et des arpenteurs ont été organisées.

¹¹²¹ Voir par exemple les cahiers du foncier n°1, n°2 et n°3, publiés par le CIAT en 2014, 2017 et 2018 : COMITÉ INTERMINISTÉRIEL D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, *Les Cahiers du foncier n°1 – Définir une politique agro-foncière pour Haïti*, op.cit., COMITE INTERMINISTERIEL D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, *Les Cahiers du foncier n°2 – Le Plan Foncier de Base à Bas Peu-de-Chose, Les leçons apprises*, op.cit., COMITE INTERMINISTERIEL D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, *Les Cahiers du foncier n°3 – Le Plan Foncier de Base à Baillergeau, Les leçons apprises*, op.cit. Voir également le manuel de procédure interne d'élaboration du plan foncier de base, élaboré par le Comité interministériel d'aménagement du territoire (document interne non accessible au public) qui comprend plus de 100 pages de description des différentes étapes techniques d'élaboration du plan foncier de base.

¹¹²² Ward ANSEEUW et Emmanuelle BOUQUET, *Rénovation des politiques publiques et enjeux de la réforme foncière sur les terres communautaires en Afrique du Sud*, op.cit., p.11.

¹¹²³ *Ibid*, p.81.

¹¹²⁴ Voir PARLIAMENT OF SOUTH AFRICA, *High level panel on the assessment of key legislation and the acceleration of fundamental change*, op.cit. Voir également Ward ANSEEUW et Emmanuelle BOUQUET, *Rénovation des politiques publiques et enjeux de la réforme foncière sur les terres communautaires en Afrique du Sud*, op.cit., p.102, qui reprend les propos de Ben COUSINS pour décrire le processus de la participation : « En

ne permettaient pas à des acteurs externes au gouvernement et au parti au pouvoir d'avoir une influence significative¹¹²⁵.

568. D'autre part, le processus global de la participation a été organisé sur une approche *top-down*, qui a fortement limité la prise en compte des revendications locales. Comme cela a été souligné par plusieurs travaux de recherche, la qualité de l'ensemble de la démarche consultative aurait gagné à être davantage organisée aux niveaux provincial et local¹¹²⁶, sous un mode *bottom-up*. Cela aurait facilité la remontée des revendications locales et la « demande d'en bas »¹¹²⁷.

569. Enfin, cette participation s'est organisée sur un très long terme¹¹²⁸, ce qui a pu faire naître progressivement une lassitude et une certaine « *workshop fatigue* »¹¹²⁹ pour les différents acteurs, surtout lorsque certains d'entre eux ont vu que leurs revendications étaient peu prises en compte dans l'avancée progressive de la réforme.

570. Cet exemple de la réforme foncière sud-africaine illustre bien les difficultés de passer de la simple consultation formelle à un réel processus inclusif. Ainsi, malgré l'ouverture des débats, ce processus sud-africain a été reconnu *a posteriori* par plusieurs travaux de recherche comme très peu inclusif¹¹³⁰.

pratique, il y avait un premier cercle de groupes d'individus de confiance, qui participaient très activement aux débats politiques (...) et un deuxième cercle d'acteurs dont les opinions étaient sollicitées mais dont les contributions réelles à la pensée politique demeuraient limitées ».

¹¹²⁵ *Ibid.* Voir également *URBAN LAND MARK, Land governance in South Africa, Implementing the Land Governance Assessment Framework, op.cit.* : « Une critique courante concernant les processus de participation est que les "bonnes" personnes ne sont pas toujours incluses dans les initiatives de consultation, ce qui limite l'impact de l'engagement public ». (notre traduction).

¹¹²⁶ *INSTITUTE FOR POVERTY, LAND AND AGRARIAN STUDIES, Diagnostic Report on Land Reform in South Africa, op.cit.*, p.18.

¹¹²⁷ Ward ANSEEUW et Emmanuelle BOUQUET, *Rénovation des politiques publiques et enjeux de la réforme foncière sur les terres communautaires en Afrique du Sud, op.cit.*, p.104 : ces demandes concrètes des populations apparaissent souvent moins politisées que les sujets abordés à un niveau national, et davantage tournées sur la transparence et l'efficacité.

¹¹²⁸ *URBAN LAND MARK, Land governance in South Africa, Implementing the Land Governance Assessment Framework, op.cit.*, p.33 : « un processus de participation global et exhaustif prend beaucoup de temps et est souvent coûteux » (notre traduction). A titre d'exemple, sur la question des *communal lands*, les consultations se sont étalées sur plusieurs années.

¹¹²⁹ Ward ANSEEUW et Emmanuelle BOUQUET, *Rénovation des politiques publiques et enjeux de la réforme foncière sur les terres communautaires en Afrique du Sud, op.cit.*, p.102. Ce document reprend Ben COUSINS, *Grounding democracy : the politics of land in post-apartheid South Africa*, document présenté lors du séminaire organisé par l'IDASA, « *Lessons from the field : a decade of democracy* », Johannesburg, 2004.

¹¹³⁰ *INSTITUTE FOR POVERTY, LAND AND AGRARIAN STUDIES, Diagnostic Report on Land Reform in South Africa, op.cit.* Certains auteurs ont également estimé que le travail de consultation s'apparentait plus à une stratégie du

571. En définitive, les analyses des procédés dans les trois cas d'étude nous indiquent que l'ouverture des débats au public est bien sûr un élément essentiel de la participation. Mais que cela n'est pas suffisant. L'État doit rester un acteur clé de ces démarches participatives, afin de pouvoir préparer et encadrer ces consultations et permettre la construction de compromis, qui peuvent par la suite être repris comme des éléments clés et des objectifs de la réforme à mettre en œuvre. L'importance de ce positionnement de l'État au cœur du processus est également valable en matière de système de suivi des réformes.

§2 : L'importance des systèmes de suivi dans la mise en œuvre des réformes

572. De même que les diagnostics initiaux sont une étape essentielle en amont des processus de réformes et d'élaboration de politiques publiques, les analyses et bilans intermédiaires de ces réformes, et plus généralement les systèmes de suivi, dans leurs composantes quantitatives ou qualitatives, représentent des étapes importantes pour le déroulement et l'ajustement d'une réforme sur le moyen et le long termes.

573. Le système de suivi d'une politique publique est « une démarche de mise en observation d'une évolution via la collecte et l'analyse régulière d'informations »¹¹³¹. Cette démarche s'appuie sur des paramètres et des outils divers qui permettent de quantifier et de qualifier l'évolution à étudier¹¹³².

574. Cette notion de suivi est régulièrement mise en relation avec la notion d'évaluation, sous l'appellation « système de suivi-évaluation »¹¹³³. L'évaluation a en effet pour objet d'apprécier l'efficacité d'une politique publique, en comparant les résultats obtenus aux objectifs assignés

gouvernement pour légitimer son action politique : Voir en ce sens Ward ANSEEUW et Emmanuelle BOUQUET, *Rénovation des politiques publiques et enjeux de la réforme foncière sur les terres communautaires en Afrique du Sud*, *op.cit.*, p.101.

¹¹³¹ Jennifer AMSALLEM, Jean-Philippe TONNEAU et Julie CHAURAND, « Méthode d'élaboration d'un dispositif de suivi et d'évaluation », in *Sciences Eaux et Territoires*, 2018/1, n°25, pp.20-25.

¹¹³² *Ibid.*

¹¹³³ BANQUE MONDIALE, *Suivi-évaluation, quelques outils, méthodes, approches*, 2004, 26 p., p.5 : « Les systèmes de suivi et l'évaluation des activités de développement (appelés « *monitoring and evaluation systems* » en anglais) donnent aux pouvoirs publics, aux gestionnaires du développement et à la société civile de meilleurs moyens de tirer les leçons de l'expérience, d'améliorer la prestation des services, de planifier et d'affecter les ressources, et de rendre compte aux principales parties prenantes en faisant état des résultats obtenus ».

et aux moyens mis en œuvre¹¹³⁴. La différence et l'aspect complémentaire de ces deux types de dispositif se situent dans leur temporalité. « L'évaluation est ponctuelle, alors que le suivi est continu dans le temps »¹¹³⁵.

575. De cette manière, ces analyses peuvent prendre diverses formes (A) et avoir un rôle et une influence différente, comme c'est le cas en matière foncière dans les trois pays d'étude (B).

A – Les différents processus possibles de suivi

576. Le suivi-évaluation est un concept qui peut se décliner de multiples manières suivant les situations et les objectifs poursuivis. Le principe général est cependant qu'il faut réussir à évaluer et à analyser régulièrement l'action publique, pour pouvoir mieux l'orienter ou la réorienter. Dans l'aide publique au développement, ce concept est souvent une composante pleinement intégrée aux programmes d'aide, et à ce titre ils répondent à certains standards internationaux. En complément de cette démarche classique, certains autres paramètres peuvent venir compléter le processus de suivi.

1 - Les outils classiques de suivi

577. Traditionnellement, les systèmes de suivi-évaluation des politiques publiques dans les pays en développement sont grandement influencés par les modèles conçus et mis en œuvre par l'OCDE et la Banque mondiale¹¹³⁶. En effet, ces politiques publiques sont appuyées de manière substantielle par les bailleurs de fonds internationaux, ce qui oblige les pays bénéficiaires de l'aide à respecter et à adopter les règles de redevabilité et de transparence mises en place par les institutions internationales. Ces modèles sont organisés sous la forme de « cadres logiques », prévoyant des indicateurs de résultats à atteindre¹¹³⁷. Ces cadres logiques font souvent référence

¹¹³⁴ Cette définition est notamment celle retenue en France par le décret n°98-1048 du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques.

¹¹³⁵ Jennifer AMSALLEM, Jean-Philippe TONNEAU et Julie CHAURAND, « Méthode d'élaboration d'un dispositif de suivi et d'évaluation », *op.cit.*

¹¹³⁶ BANQUE MONDIALE, *Suivi-évaluation, quelques outils, méthodes, approches, op.cit.* Ce document présente les principales approches de la Banque mondiale en matière de suivi-évaluation.

¹¹³⁷ Ces indicateurs sont généralement définis sur la base de critères « SMART » (spécifiques, mesurables, atteignables, réalistes, et temporellement définis) ou « RACER » (*relevant, acceptable, credible, easy and robust*). Voir par exemple OCDE, *Mesure et gestion axée sur les résultats dans le domaine de la coopération pour le développement*, Ed. OCDE, Paris, 2015, 73 p., p.26.

à des « lignes de base », qui consistent à renseigner par des indicateurs précis la situation de départ d'un secteur, afin de pouvoir mesurer concrètement par la suite l'évolution des actions. A partir de ces éléments, des « études d'impact » peuvent être réalisées, afin de mesurer concrètement les effets de la mise en œuvre d'une réforme, ou plus spécifiquement des activités d'un programme¹¹³⁸.

578. Ces différents éléments (cadre logique, ligne de base, étude d'impact) permettent d'organiser le suivi technique des activités, que ce soit pour la mise en œuvre d'une politique dans sa globalité ou pour une composante interne plus spécifique d'un projet. Ils constituent des références pour les évaluations à mi-parcours et les évaluations finales de certains programmes d'aide au développement¹¹³⁹.

579. En parallèle à ces processus généraux d'évaluation, il existe également certaines approches pour évaluer et suivre les aspects plus spécifiques des réformes juridiques dans le secteur foncier. Ces procédés sont évoqués dans un document élaboré par le PNUD sur « la gouvernance responsable des régimes fonciers et le droit ». Celui-ci précise la méthodologie pour évaluer les législations nationales sur le foncier, en posant comme référence les directives volontaires sur la gouvernance des régimes fonciers¹¹⁴⁰. Elle consiste essentiellement à « évaluer l'alignement de la législation nationale » d'un pays « avec les principes généraux et les principes de mise en œuvre des directives », ainsi qu'à évaluer l'alignement de cette législation nationale avec chacune des dispositions spécifiques des directives »¹¹⁴¹. Une autre méthode d'évaluation, plus précise, a été élaborée par la Banque

¹¹³⁸ Pour un document de synthèse sur les méthodes de suivi-évaluation, voir BANQUE MONDIALE, *Suivi-évaluation, quelques outils, méthodes, approches*, op.cit. Pour une présentation du concept de cadre logique, voir notamment les pages 8 à 10 de ce document. Pour un document de synthèse sur le concept de ligne de base, voir BANQUE MONDIALE, *Reconstructing Baseline Data for Impact Evaluation and Results Measurement*, 2010, 10 p. Pour un exemple en matière foncière, voir l'étude d'impacts sociaux du programme de sécurisation foncière en milieu rural de la Banque interaméricaine de développement : LAND ALLIANCE, *Étude d'impacts sociaux, Programme de sécurisation foncière en milieu rural*, op.cit.

¹¹³⁹ Par exemple, c'est le cas de l'évaluation à mi-parcours du programme de sécurisation foncière en milieu rural financé par la BID en Haïti, qui fait de multiples références aux indicateurs du cadre logique pour réaliser son évaluation sur l'avancée et l'impact du programme. Voir Frisner PIERRE et Michel LAFORGE, *Rapport final d'évaluation à mi-parcours du Programme de sécurisation foncière en milieu rural*, op.cit.

¹¹⁴⁰ Concernant ces directives volontaires sur la gouvernance des régimes fonciers, voir *supra* pp.174-181.

¹¹⁴¹ FAO, *La gouvernance responsable des régimes fonciers et le droit*, op.cit. Cette approche des évaluations des législations nationales est principalement évoquée au point 3.1 du document, pp.29 à 35. Il convient cependant de souligner qu'en dehors d'une approche assez générale, et d'une ambition assez précise et élevée (évaluer une législation nationale), ce document ne fournit pas d'indicateurs et de schéma d'intervention précis pour pouvoir réaliser ces évaluations.

mondiale à travers le cadre d'analyse de la gouvernance foncière¹¹⁴². L'objectif est de pouvoir « évaluer le statut de la gouvernance foncière d'un pays (...) » à travers cinq grands thèmes : le cadre juridique et institutionnel, la planification territoriale, la fiscalité foncière, la gestion domaniale, et l'accès public aux informations foncières¹¹⁴³. La méthode d'évaluation est présentée en quatre étapes (préparation et revue méthodologique, recherche documentaire, panels d'experts, atelier de validation), et permet d'avoir l'ensemble des informations, ainsi qu'une vision globale de l'avancée et des faiblesses d'un processus de gouvernance foncière à une échelle nationale. Cette approche vise à obtenir une notation consensuelle par thématiques et sous-thématiques, afin de dégager des recommandations et des priorités de réforme pour une politique nationale.

580. En complément de l'ensemble de ces outils d'évaluation, d'autres éléments plus spécifiques, et moins habituels, permettent de compléter et d'alimenter les démarches globales de suivi.

2 - Les éléments complémentaires permettant d'alimenter les systèmes de suivi des réformes

581. Un élément complémentaire souvent utilisé comme référentiel de suivi et d'avancée dans la mise en œuvre d'une politique publique concerne l'indice de décaissement financier par rapport aux programmations budgétaires. Cet élément est particulièrement vrai en ce qui concerne les pays en développement. En effet, dans ces pays marqués par des capacités administratives relativement limitées, le fait de respecter un rythme prévisionnel de décaissement est souvent un signe de dynamique dans la réalisation des programmations envisagées¹¹⁴⁴. À l'inverse, des lignes et des fonds non décaissés tels qu'initialement prévus sont souvent un signe de blocage ou de ralentissement dans la mise en œuvre des réformes. Ainsi, dans de nombreuses situations, le respect des décaissements et du rythme budgétaire constitue un indice complémentaire à des indicateurs de résultats chiffrés plus classiques.

¹¹⁴² Voir *supra* note 444, p.126.

¹¹⁴³ Voir Klaus DEININGER, Harris SELOD et Anthony BURNS, *The Land Governance Assessment Framework, Identifying and Monitoring Good Practice in the Land Sector*, *op.cit.*

¹¹⁴⁴ Entretien avec Sébastien GACHOT, (ancien) chargé de programme secteur rural de la Banque interaméricaine de développement en Haïti, mai 2021.

582. Certains travaux réalisés par les instituts nationaux de statistiques peuvent également alimenter l'analyse concernant les politiques publiques. En effet, certaines données collectées régulièrement et sur le moyen terme par ces instituts peuvent constituer des indicateurs complémentaires, permettant d'évaluer l'impact d'une réforme¹¹⁴⁵.

583. Enfin, des travaux de recherche peuvent aussi apporter des analyses qualitatives supplémentaires. Ceux-ci sont souvent réalisés par des laboratoires universitaires et des organismes indépendants, et peuvent fournir certaines données qui n'étaient pas envisagées à l'origine. Ces travaux, à travers leur méthodologie et les informations fournies, permettent de sortir des modèles répandus en matière d'action publique et d'aide au développement, et ainsi d'avoir une nouvelle vision, parfois dans un contexte élargi¹¹⁴⁶. Toutes ces approches ont été différemment mises en œuvre dans les réformes foncières des trois pays d'étude.

B – Une organisation différente des systèmes de suivi dans les trois cas d'étude

584. Après plusieurs décennies de mise en œuvre, les systèmes de suivi des réformes paraissent déficients dans les trois pays d'étude. Mais ce problème de structuration des processus de suivi présente des caractéristiques et des raisons différentes pour chaque pays.

1 – Au Niger, une défaillance du processus de suivi

585. L'ordonnance n°93-015 prévoit que le suivi de la mise en œuvre du Code rural du Niger relève du Comité national du Code rural¹¹⁴⁷, et plus spécifiquement des secrétariats permanents régionaux¹¹⁴⁸. Cependant, les institutions du Code rural, que ce soit aux niveaux national, régional ou local, ont des moyens très limités pour réaliser ces activités de suivi, et le système de suivi est quasiment inexistant¹¹⁴⁹. En outre, certaines données fournies sont peu précises et

¹¹⁴⁵ *Ibid.*

¹¹⁴⁶ *Ibid.*

¹¹⁴⁷ Voir l'article 123 de l'ordonnance n°93-015 fixant les principes d'orientation du Code rural : « Le Comité national du Code rural est un service public chargé de l'élaboration, de la vulgarisation et du suivi de l'application du Code rural ».

¹¹⁴⁸ Florence BRON-SAIDATOU, *La gouvernance foncière au Niger : malgré des acquis, de nombreuses difficultés*, *op.cit.*, p.17.

¹¹⁴⁹ *Ibid*, p.21.

aléatoires¹¹⁵⁰. Les rares opérations de suivi reposent ainsi en grande partie sur les activités et les données relevées dans le cadre de projets d'aide au développement¹¹⁵¹.

586. Globalement, le système de suivi de la réforme au Niger n'est pas opérationnel, systématisé, et réalisé de manière régulière. L'indépendance et la fiabilité des rares données disponibles posent aussi question. Après trente années de processus, il y a un manque flagrant de données quantitatives et d'analyses qualitatives. Cela limite fortement les réflexions possibles concernant le niveau et le contenu des éventuels ajustements, compléments, ou nouvelles orientations à apporter à la réforme.

2 – En Haïti, un processus de suivi dépendant des programmes de développement

587. En Haïti, l'importance d'un système de suivi de la réforme a été identifiée dès 1996 comme un élément clé de la mise en œuvre d'une réforme nationale sur le foncier¹¹⁵². En effet, à l'époque, le manque de données disponibles à l'échelle nationale avait été identifié comme un élément rendant difficile l'analyse globale et les choix à faire concernant les orientations de la réforme foncière haïtienne¹¹⁵³.

588. Malgré ce constat, depuis 2010 et la relance du processus de réforme foncière, aucun mécanisme institutionnel ou technique n'a été spécifiquement mis en place pour organiser un suivi continu de la réforme¹¹⁵⁴. Le suivi s'effectue à travers les programmes de développement, et particulièrement le programme PSFMR financé par la Banque interaméricaine de développement. Ce programme a été le principal appui à la réforme foncière haïtienne et les données relevées dans le cadre de son suivi interne ont permis d'alimenter d'une manière

¹¹⁵⁰ *Ibid*, p.33, pour avoir un exemple de suivi réalisé par la cellule suivi du SPCR, qui apparaît peu précis et très aléatoire.

¹¹⁵¹ *Ibid*, p.33 : Voir par exemple les données relevées dans le cadre du projet *Colaborative Actions on Land Issues* (CALI) au Niger. Voir également COMITE NATIONAL DU CODE RURAL/UNION EUROPEENNE, *rapport du devis-programme n°1 du projet de sécurisation des systèmes fonciers pastoraux* (PSSFP), 2016, 62 p.

¹¹⁵² Jean-Noël MÉNARD, *Mission d'appui pour la politique agro-foncière en Haïti, Synthèse du rapport sur l'amélioration des structures des exploitations agricoles*, FAO/ANDAFAR, 1996, 11 p., p.10.

¹¹⁵³ Négib BOUDERBALA, *Appui à la définition d'une politique de réforme agro-foncière, mission d'appui juridique*, *op.cit.*, p.8 : « Les données disponibles actuellement sur la répartition de la propriété foncière et de l'exploitation agricole ne portent jamais sur l'ensemble du territoire ».

¹¹⁵⁴ Entretien avec Sébastien GACHOT, (ancien) chargé de programme secteur rural de la Banque interaméricaine de développement en Haïti, mai 2021.

systemique les informations sur la situation foncière haïtienne. Les rapports de suivi et d'évaluation de ce programme¹¹⁵⁵ constituent aussi des éléments indirects permettant d'alimenter et d'évaluer la réforme en elle-même. Cependant, avec le non-renouvellement de ce programme d'appui de la BID depuis 2019, se posent les questions de la structuration et de l'avenir de ce système de suivi.

3 – En Afrique du Sud, un processus de suivi des institutions publiques insuffisant

589. En Afrique du Sud, le manque d'un suivi institutionnalisé de l'ensemble des secteurs de la réforme a été souligné de longue date comme un problème majeur¹¹⁵⁶. Deux institutions ont en théorie la responsabilité de fournir des données documentées sur la réforme foncière, à savoir le service de *Department of Rural Development and Land Reform*¹¹⁵⁷, et le *Directorate of Performance Monitoring and Evaluation*¹¹⁵⁸. Il existe cependant peu de données fournies, et lorsqu'elles le sont, celles-ci sont souvent « contestables et obsolètes »¹¹⁵⁹.

590. Cette faiblesse globale du système de suivi de la réforme, et ce manque de données fiables sur les questions foncières du pays et sur les impacts des actions menées, ont empêché d'avoir les informations essentielles pour construire ou réorienter correctement la réforme¹¹⁶⁰. Cette

¹¹⁵⁵ Voir notamment : Frisner PIERRE et Michel LAFORGE, *Rapport final d'évaluation à mi-parcours du Programme de sécurisation foncière en milieu rural*, op.cit., Voir également Michel LAFORGE et Frisner PIERRE, *Rapport d'évaluation finale du projet pré-cadastre et sécurisation foncière*, op.cit., ainsi que LAND ALLIANCE, *Étude d'impacts sociaux, Programme de sécurisation foncière en milieu rural*, op.cit.

¹¹⁵⁶ PARLIAMENT OF SOUTH AFRICA, *High level panel on the assessment of key legislation and the acceleration of fundamental change*, op.cit. p.66. Voir également INSTITUTE FOR POVERTY, LAND AND AGRARIAN STUDIES, *Diagnostic Report on Land Reform in South Africa*, op.cit. Ce manque de suivi concerne également les transactions effectuées dans les *communal lands* : Voir Mickael CLARK et Nolundi LUWAYA, *Communal Land Tenure 1994-2017*, op.cit.

¹¹⁵⁷ Le *Department of Rural Development and Land Reform* (DRDLR) était historiquement le service chargé de la mise en œuvre de la réforme foncière en Afrique du Sud. Ce service a fusionné en juin 2019 avec le *Department of Agriculture, Forestry and Fisheries*, pour former le *Department of Agriculture, Land Reform, and Rural Development*.

¹¹⁵⁸ Le *Directorate of Performance Monitoring and Evaluation* (DPME) a été créé en 2015 au sein de la présidence sud-africaine afin de suivre l'action du gouvernement et des acteurs publics à travers un système national d'évaluation des politiques publiques.

¹¹⁵⁹ INSTITUTE FOR POVERTY, LAND AND AGRARIAN STUDIES, *Diagnostic Report on Land Reform in South Africa*, op.cit. p.31 : « Cependant, même les données quantitatives fournies par l'administration sont souvent discutables » (notre traduction). La méthodologie utilisée pour certaines études de suivi a également été remise en cause, notamment par la Banque mondiale : voir BANQUE MONDIALE, *Agricultural Land Redistribution : Toward Greater Consensus*, 2009, 466 p., p.187.

¹¹⁶⁰ INSTITUTE FOR POVERTY, LAND AND AGRARIAN STUDIES, *Diagnostic Report on Land Reform in South Africa*, op.cit., p.72 : « Une autre difficulté provient du manque de données exhaustives et fiables, dû en grande partie

lacune a été identifiée comme un « défaut de conception »¹¹⁶¹, qui a touché tous les aspects de la réforme¹¹⁶². Pour résumer cette position, le laboratoire de recherche PLAAS a estimé que « la réforme foncière a manqué d'un système efficace de suivi et d'évaluation pour aider à renforcer la capacité du gouvernement à tirer des enseignements des expériences de mise en œuvre, et à les répercuter dans l'élaboration de la politique publique »¹¹⁶³.

591. En définitive, aucun des trois pays d'étude n'a réussi à systématiser et opérationnaliser un système de suivi permettant d'apporter une plus-value aux processus de réforme. Les opérations de suivi restent ponctuelles et désorganisées et reposent en grande partie sur les programmes de développement, ou sur des études externes qui constituent certaines sources d'information et de collecte de données pertinentes. Celles-ci présentent aussi certaines limites dans la mesure où elles répondent à leurs propres modes de fonctionnement interne, qui peuvent être différents de ce que recherche ou vise une politique nationale dans son ensemble. Sur le long terme, cela entraîne une difficulté à évaluer les avancées et les points de blocages des réformes, et diminue fortement les possibilités de les réorienter ou de les ajuster de manière pertinente.

592. Pourtant, ces travaux de diagnostic et de suivi-évaluation des processus, que ce soit en amont ou en cours de réforme, sont des éléments essentiels. Ils permettent de mieux comprendre les pratiques locales et de dresser un inventaire des différents impacts, avancées et limites concernant les réformes engagées. Ils mettent en lien les réflexions et les concepts théoriques avec la réalité. De telles démarches apparaissent particulièrement importantes pour comprendre les dynamiques juridiques et pour prendre conscience des différentes facettes du pluralisme juridique dans les trois pays d'étude.

au manque d'effort des services administratifs chargés du suivi-évaluation sur la réforme foncière » (notre traduction).

¹¹⁶¹ BANQUE MONDIALE, *Agricultural Land Redistribution : Toward Greater Consensus*, *op.cit.*, p.186.

¹¹⁶² *Ibid*, p.187.

¹¹⁶³ INSTITUTE FOR POVERTY, LAND AND AGRARIAN STUDIES, *Diagnostic Report on Land Reform in South Africa*, *op.cit.*, p.79 : « La réforme foncière a manqué d'un système efficace de suivi-évaluation pour aider à renforcer les capacités du gouvernement à apprendre des expériences mises en œuvre et à en tenir compte dans l'élaboration des politiques. Cet élément s'illustre notamment dans l'absence quasi-complète de références à des données de suivi-évaluation dans les analyses produites » (notre traduction). Cet élément a également été souligné par la Banque mondiale. Voir BANQUE MONDIALE, *Agricultural Land Redistribution : Toward Greater Consensus*, *op.cit.*, p.186.

Section 2 – Les différentes facettes du pluralisme juridique en matière foncière dans les pays d'étude

593. Au cours du XX^{ème} siècle, dans de nombreux pays, et particulièrement dans les pays en développement, le droit a suivi des transformations culturelles, économiques et sociales importantes, pour aboutir aujourd'hui à « l'existence de situations particulièrement complexes, à cheval sur deux, voire plus de deux mondes »¹¹⁶⁴. Ainsi, le droit positif de nombreux pays ne constitue que la part émergée de la vie juridique, « les 9/10 (...) normatifs restant la face cachée (...) de l'iceberg »¹¹⁶⁵, pour reprendre l'expression d'Etienne Le Roy. A travers la multiplicité et l'entrecroisement des champs normatifs, ce pluralisme juridique apparaît comme « un objet d'étude complexe, avec de multiples angles d'approche, outils et échelles d'observations »¹¹⁶⁶.

594. La caractéristique principale de ce pluralisme est qu'il est avant tout « observé sur le terrain »¹¹⁶⁷ et qu'il se fonde donc sur la réalité et la pratique quotidienne du droit. Les populations utilisent les règles des différents ordres juridiques présents sur un même espace et un même groupe social, et « les combinent (...), les adaptent » à leur réalité. En fonction de leurs perceptions, les acteurs locaux se constituent leur propre « puzzle de fonctionnement »¹¹⁶⁸. On peut ainsi considérer que « les populations s'adaptent au droit, à défaut d'avoir un droit qui s'adapte aux populations »¹¹⁶⁹.

595. Pour de nombreux pays, ce constat d'un pluralisme des normes qui « est la règle et non l'exception »¹¹⁷⁰, est particulièrement vrai en matière foncière. C'est notamment le cas dans la plupart des pays africains ainsi que dans certains pays qui ont connu d'importantes fragilités

¹¹⁶⁴ Jacques VANDERLINDEN, « Les droits africains, entre positivisme et pluralisme », in *Bulletin des séances de l'Académie royale des sciences d'Outre-mer*, 2000, pp.279-292.

¹¹⁶⁵ Etienne LE ROY, « La face cachée du complexe normatif en Afrique noire francophone », in Philippe ROBERT, Francine SOUBIRAN-PAILLET, et Michel VAN DE KERCHOVE (Dir.), *Normes, Normes juridiques, Normes pénales – Pour une sociologie des frontières – Tome I*, Ed. L'Harmattan, Paris, 1997, 353 p., pp.123-138.

¹¹⁶⁶ Hermine PAPAZIAN, *De la pluralité au pluralisme (sahélien)*, Thèse pour le doctorat en sciences de l'environnement, Université AgroParisTech, 2015, 257 p., p.24.

¹¹⁶⁷ *Ibid*, p.14.

¹¹⁶⁸ *Ibid*, p.20.

¹¹⁶⁹ Caroline PLANÇON, *La représentation dans la production et l'application du droit. Études de cas dans le droit de propriété foncière au Canada/Québec, en France et au Sénégal, op.cit.*, p.156.

¹¹⁷⁰ Jean-Pierre CHAUVEAU, Parc LE PAPE et Jean-Pierre OLIVIER DE SARDAN, « La pluralité des normes et leurs dynamiques en Afrique : implications pour les politiques publiques », in *Égalités et politiques publiques en Afrique : pluralité des normes et jeux d'acteurs*, IRD, Ed. Karthala, Paris, 2001, pp.145-162.

institutionnelles. Afin de pouvoir appréhender au mieux ce sujet complexe du pluralisme juridique en matière foncière, un retour à certaines considérations théoriques est nécessaire. Ainsi, il convient dans un premier temps de revenir sur le concept général du pluralisme juridique, tel qu'il apparaît dans le contexte des pays en développement (§1), avant de pouvoir étudier de quelle manière il se présente dans les trois pays d'étude (§2).

§1 : Retour sur le concept général de pluralisme juridique

596. Le pluralisme juridique apparaît lors de l'interaction de divers champs normatifs hétérogènes¹¹⁷¹. Ce concept peut présenter des formes multiples, et il est difficile d'en dégager une définition consensuelle partagée (A). Il est notamment traversé par différents courants doctrinaux (B).

A – Le pluralisme juridique, un concept relativement récent pour une situation juridique ancienne

597. La question sur l'un et le multiple n'est pas récente dans le domaine juridique. Elle a habité l'histoire des sociétés humaines et l'évolution du droit à travers les époques¹¹⁷². Cependant, elle retrouve aujourd'hui un écho particulier en ce qui concerne la construction des systèmes juridiques dans les pays en développement. Plusieurs éléments consensuels existent concernant cette notion de pluralisme juridique. Des distinctions sont également faites par certains auteurs entre cette notion et celle de pluralités juridiques.

¹¹⁷¹ Ce caractère hétérogène est inséparable du pluralisme. Voir Mireille DELMAS-MARTY, *Le pluralisme ordonné, Les forces imaginantes du droit (II)*, *op.cit.*, p.35.

¹¹⁷² François OST et Michel VAN DE KERCHOVE, *De la pyramide au réseau – Pour une théorie dialectique du droit*, *op.cit.*, p.20 : « Peut-être la structuration du droit et de la société en réseau n'est-elle que la redécouverte de modèles anciens ou de logiques qui n'ont jamais cessé de prévaloir dans d'autres régions ? ».

Pour une approche plus spécifique du pluralisme juridique en matière foncière au cours de l'Antiquité et du Moyen-Âge, voir Gérard CHOUQUER, *Le foncier, entre propriété et Expertise*, *op.cit.*

Le pluralisme juridique était également présent en Afrique dès l'époque de la colonisation arabe. Voir Jacques VANDERLINDEN, « Les droits africains, entre positivisme et pluralisme », *op.cit.*

1 – Retour sur la définition du pluralisme juridique

598. Sur la base de la définition du dictionnaire encyclopédique de la théorie et de la sociologie du droit¹¹⁷³, couplée à l'approche fournie par le juriste Pierre Brunet¹¹⁷⁴, il est possible de dégager une définition relativement simple et consensuelle du pluralisme juridique : il s'agit de la coexistence, sur un même espace social, de plusieurs ordres juridiques non hiérarchisés entre eux, qui néanmoins interagissent les uns avec les autres sans qu'aucun des systèmes ne nie l'indépendance ou la normativité de l'autre. C'est une situation où domine, non pas la hiérarchie et une conception pyramidale du droit, mais une conception du droit en réseau, marqué par l'image de « l'archipel de la norme »¹¹⁷⁵. Ces divers éléments juridiques appartiennent ainsi à des niveaux entre lesquels s'établissent des interactions partiellement imprévisibles, ce qui complique leur lecture et leur organisation¹¹⁷⁶.

599. Pour illustrer cela, Jacques Vanderlinden apporte une vision concrète du pluralisme, en le considérant du point de vue de l'individu, point de rencontre de ce pluralisme. Selon lui, l'individu vivant dans le pluralisme juridique, va dans une situation donnée chercher la solution de droit qui lui est la plus favorable entre les divers ordres juridiques applicables, en considération de différents facteurs et de leur incidence¹¹⁷⁷. Jacques Vanderlinden prend l'exemple du voleur dans un bidonville de Nairobi : à la suite d'un vol, après avoir été pourchassé par la population du bidonville, un voleur se retrouve acculé dans une rue du quartier et doit rapidement prendre une décision dans une situation claire de pluralisme : « il est en effet soumis simultanément à deux ordres juridiques, l'un en tant que citoyen kenyan, l'autre en tant que personne fréquentant le bidonville. Conscient des peines qu'il pourrait subir selon que l'un ou l'autre de ces ordres exercerait son pouvoir de contrainte à son égard, il a encore un certain choix, même s'il est limité et si l'exercice de celui-ci est risqué : se réfugier dans un commissariat ou subir la justice populaire ». A travers cet exemple, l'auteur pose l'illustration de l'individu, en tant que « sujet de droitS »¹¹⁷⁸. Selon cette vision, qui peut être

¹¹⁷³ Norbert ROULAND, entrée « Pluralisme juridique », in André-Jean ARNAUD (Dir.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, op.cit., pp.449-450.

¹¹⁷⁴ Pierre BRUNET, « L'articulation des normes. Analyse critique du pluralisme ordonné », in Jean-Bernard AUBY (Dir.) *L'influence du droit européen sur les concepts du droit public français*, Dalloz, Paris, 2010, pp.195-213.

¹¹⁷⁵ Gérard TIMSIT, *L'archipel de la norme*, PUF, Coll. Les voies du droit, Paris, 1997, 264 p.

¹¹⁷⁶ Mathieu DOAT, « Remarques sur les rapports entre concepts juridiques et complexité » op.cit., p.181.

¹¹⁷⁷ Laurent CHASSOT, *Essai sur le pluralisme juridique – l'exemple du Vanuatu*, op.cit., p.128.

¹¹⁷⁸ Jacques VANDERLINDEN, *Villes africaines et pluralisme juridique*, [en ligne].

complémentaire de la définition présentée plus haut, l'individu possède en fait une identité multiple, l'englobant dans plusieurs sociétés, et donc dans plusieurs droits¹¹⁷⁹.

2 – Distinction entre pluralisme et pluralités juridiques

600. Certains auteurs font une différence entre la notion de pluralisme juridique, au singulier, et la notion de pluralités juridiques, au pluriel. Ainsi, Mireille Delmas-Marty établit que « pluralisme et pluralité ne doivent pas être confondus »¹¹⁸⁰. En effet, selon elle la pluralité juxtapose des ordres juridiques différents, mais ne garantit pas le pluralisme, dans la mesure où elle ne relie pas nécessairement les systèmes entre eux¹¹⁸¹. Selon cette interprétation, pour qu'il y ait pluralisme, au sens singulier, il faut qu'il y ait ce point de rencontre, ce lien qui permet de créer un ensemble, et qui le distingue de la notion plurielle de « pluralités juridiques ». En ce sens, Emmanuel Levinas évoque la pluralité qu'il nomme « numérique », pour la distinguer du pluralisme¹¹⁸². Les travaux ici présentés s'inspirent de cette approche, et font référence au terme « pluralité » pour évoquer la multiplication des ordres juridiques, et au terme « pluralisme » pour évoquer la notion d'ensemble unitaire.

601. En complément de cette distinction entre pluralisme et pluralités juridiques, il convient d'évoquer certaines positions divergentes au sein de ce courant pluraliste.

B – Les différentes positions concernant le pluralisme juridique

602. Différentes conceptions du pluralisme sont possibles, en lien avec la place et la référence accordée à l'État. Deux tendances principales peuvent ainsi être dégagées : l'existence d'un pluralisme radical, et la nuance du pseudo-pluralisme.

¹¹⁷⁹ Laurent CHASSOT, *Essai sur le pluralisme juridique – l'exemple du Vanuatu*, op.cit., p.132.

¹¹⁸⁰ Mireille DELMAS-MARTY, *Le pluralisme ordonné, Les forces imaginantes du droit (II)*, op.cit., p.18.

¹¹⁸¹ *Ibid*, pp 18-19.

¹¹⁸² *Ibid*, p.19.

1 – L’existence d’un courant pluraliste radical

603. Certains auteurs établissent une distinction entre deux conceptions pluralistes. C’est notamment une position adoptée par Jacques Vanderlinden et certains autres chercheurs¹¹⁸³. Selon eux, une première conception considère que, « quel que soit l’autonomie acquise ou reçue par divers ordres normatifs non étatiques, l’ordre normatif étatique (...) doit continuer à jouir d’un statut prééminent » et d’« un rôle de chef d’orchestre »¹¹⁸⁴. Selon cette interprétation, les ordres normatifs non étatiques ne seraient que semi-autonomes. Mais selon ce courant, il existerait également une seconde conception, selon laquelle « si certains ordres normatifs sont éventuellement contrôlés par l’État, il en existe nombre d’autres qui ne le sont pas, tout en jouant un rôle capital dans les rapports entre individus, et qu’il est donc essentiel de les prendre en compte, qu’on les appelle ou non droits »¹¹⁸⁵. Les auteurs sensibles à cette deuxième conception sont parfois considérés comme « radicaux », pour les distinguer de leurs collègues¹¹⁸⁶.

2 – La nuance du pseudo-pluralisme

604. Une autre nuance vient parfois s’ajouter à ces différentes approches, à travers ce que certains chercheurs ont appelé le « pseudo-pluralisme ». Cette notion fait référence au droit colonial, tel que l’ont souvent construit les puissances colonisatrices. Ce concept de « pseudo-pluralisme » évoque la reconnaissance et l’intégration de droits locaux par la puissance coloniale « sous certaines conditions, dont la principale est (...) qu’ils soient conformes aux principes de la “civilisation“ »¹¹⁸⁷. Toutefois, cette conception du droit coutumier présente une certaine ambiguïté avec celle de coutume, en fonction notamment des contextes linguistiques de chaque culture juridique. Par exemple, dans le cas sud-africain, il est parfaitement commun d’évoquer le « *customary law* », que l’on pourrait traduire littéralement par « droit coutumier », pour désigner les coutumes appliquées au quotidien par les différentes

¹¹⁸³ Jacques VANDERLINDEN, « Les droits africains, entre positivisme et pluralisme », *op.cit.* : cet article fait référence à Rod MACDONALD, qui est l’un des représentants les plus éminents de ce courant. Voir Rod MACDONALD et Martha-Marie KLEINHANS, « *What is a critical legal pluralism* », in *revue canadienne Droit et société*, 1997, pp.25-46.

¹¹⁸⁴ Jacques VANDERLINDEN, « Les droits africains, entre positivisme et pluralisme », *op.cit.*

¹¹⁸⁵ *Ibid.*

¹¹⁸⁶ *Ibid.*

¹¹⁸⁷ *Ibid.* Selon Jacques VANDERLINDEN et Laurent CHASSOT, la coutume que l’on observe dans la pratique des populations deviendrait le droit coutumier lorsqu’il est intégré au droit normatif étatique. Cette position établit donc une distinction entre le droit coutumier et la coutume.

communautés sud-africaines. Ainsi, cette distinction entre droit coutumier et coutume n'apparaît pas universelle, et est difficilement traduisible dans certains contextes. C'est pourquoi cette notion de pseudo-pluralisme n'est pas retenue dans les travaux ici présentés.

605. L'ensemble de ces courants et nuances illustrent la complexité du pluralisme, et les multiples conceptions qui peuvent en être faites. A cet égard, certains diront que « le pluralisme en tant que tel n'existe pas, il est lui-même pluriel »¹¹⁸⁸. Mais il convient de garder à l'esprit que ce pluralisme, avant d'être un concept théorique, est d'abord une situation observée dans la réalité¹¹⁸⁹. Les interactions observées localement entre les différents ordres juridiques en présence démontrent des dynamiques multiformes et une « transformation du monde qui de compliqué (multiple et hétérogène) est devenu complexe (interactif et instable) »¹¹⁹⁰. Ce nouveau monde juridique est ainsi marqué par des tensions entre le local, le national et le global. C'est cette situation que l'on retrouve en matière foncière dans les pays d'étude.

§2 : Un pluralisme juridique aux multiples visages dans les pays d'étude

606. Le pluralisme est profondément protéiforme¹¹⁹¹. Dans la réalité concrète, cela se caractérise de manières très diverses, et chaque circonstance de pluralisme est unique. Les trois cas d'étude sont une illustration de ce principe.

A – Le Niger, pays inscrit dans le pluralisme de longue date

607. Comme le souligne Abdourahaman Chaibou, « le droit positif nigérien est composite, en ce sens qu'il comprend des normes issues des droits de source et de nature différentes »¹¹⁹². Il a ainsi la particularité « d'être un système plural »¹¹⁹³. Pour nos travaux, l'approche de cette question du pluralisme juridique au Niger peut se faire à deux niveaux : tout d'abord à un niveau global, c'est-à-dire en tant qu'élément de base de construction du droit nigérien, puis à un niveau plus spécifique au secteur foncier.

¹¹⁸⁸ Hermine PAPAZIAN, *De la pluralité au pluralisme (sahélien)*, op.cit., p.19.

¹¹⁸⁹ *Ibid*, p.14.

¹¹⁹⁰ Mireille DELMAS-MARTY, *Le pluralisme ordonné, Les forces imaginantes du droit (II)*, op.cit., p.26.

¹¹⁹¹ Jacques VANDERLINDEN, *Villes africaines et pluralisme juridique*, op.cit.

¹¹⁹² Abdourahaman CHAIBOU, « Islam et droit positif au Niger », communication réalisée au Colloque *Islam, droits de l'homme et démocratie au Niger* à Niamey, du 16 au 19 janvier 2005.

¹¹⁹³ *Ibid*.

1 – Les références générales au pluralisme au Niger

608. Dès son indépendance, l'État nigérien s'est inscrit dans le pluralisme, en laissant une place importante à la coutume dans son paysage juridique, que ce soit directement dans les textes ou dans le fonctionnement des juridictions du pays. Le pays « reconnaît (...) la coutume comme source de droit positif » et « incorpore (...) les peuples vivant dans ses limites géographiques parmi les producteurs de droit »¹¹⁹⁴. Même si le rôle de la chefferie traditionnelle en tant que « dépositaire de l'autorité coutumière » est fixé dans la Constitution, et qu'il est prévu comme un principe constitutionnel que la chefferie « participe à l'administration des territoires », c'est surtout dans certains textes de loi que l'on trouve un positionnement clairement affiché dans le sens du pluralisme juridique. C'est le cas par exemple de la loi cadre de 1998 sur l'environnement, qui évoque dans son article 3 le principe de subsidiarité entre le droit écrit et les normes coutumières : « en l'absence d'une règle de droit écrit de protection de l'environnement, les normes coutumières et les pratiques traditionnelles éprouvées du terroir concerné s'appliquent ». C'est aussi le cas du Code général des impôts de 2012 qui établit dans son article 761 que « les dispositions du Code civil et les règles de droit coutumier (...) sont applicables aux immeubles immatriculés et aux droits réels qui s'y rapportent ».

609. Le pluralisme est également un élément pris en compte dans la jurisprudence. C'est le cas par exemple dans une affaire civile jugée par la Cour d'État du Niger relative à une garde d'enfants et une tutelle, au cours de laquelle la Cour n'hésite pas à se référer à une coutume et à « l'évolution générale du pays »¹¹⁹⁵. Dans une autre décision de référence¹¹⁹⁶, le juge de cassation a estimé qu'il appartenait aux juridictions de constater l'évolution des coutumes et de les consacrer judiciairement.

610. L'organisation des juridictions du Niger s'inscrit dans cette ligne pluraliste. La loi n°2018-037 fixant l'organisation et la compétence des juridictions définit et prévoit pour

¹¹⁹⁴ Jacques VANDERLINDEN, *Villes africaines et pluralisme juridique*, *op.cit.*

¹¹⁹⁵ *Ibid.* Voir également Abdouharaman CHAIBOU : « La jurisprudence nigérienne en droit de la famille et l'émergence de la notion de "coutume urbaine", in *journal of legal pluralism*, n°42, 1998, pp.157-170. Cet article fait référence à l'apparition jurisprudentielle de la "coutume urbaine" en droit nigérien, dans l'arrêt Mme. N.D. c. Mme. D.A., Cour d'État n° 83-7/c du 17 mars 1983 (précision : la haute juridiction de cassation du Niger se nommait « cour d'État » entre 1974 et 1990).

¹¹⁹⁶ Voir Arrêt de la Cour d'État, N°83-2/c du 20 janvier 1983, repris par Abdouharaman CHAIBOU, « La jurisprudence nigérienne en droit de la famille et l'émergence de la notion de « coutume urbaine », *op.cit.*

certain types de contentieux des compositions juridictionnelles comprenant des assesseurs qui représentent les coutumes des parties¹¹⁹⁷. Cela permet d'avoir une lecture des différentes règles de droit en jeu, entre magistrats professionnels et assesseurs. L'article 72 de cette loi fixe les secteurs où les juridictions doivent appliquer la coutume¹¹⁹⁸, afin de pouvoir avoir une lecture des règles de droit en jeu. Au sujet de cette organisation du secteur juridictionnel au Niger, Jacques Vanderlinden estime qu'aux yeux des juges nigériens, « la coutume (...) est une source de droit au sens plein et entier du terme, au même titre que la loi, la jurisprudence, la doctrine ou la révélation. Le seul fait de la reconnaissance par la Cour d'État de son pouvoir de contrôle sur cette coutume l'inscrit dans le champ juridique, en l'occurrence celui de l'État nigérien »¹¹⁹⁹.

611. Les principes du pluralisme juridique sont ainsi une composante générale du paysage juridique nigérien. Et c'est surtout sur la thématique foncière et sur la question de la gestion des terres que les références au pluralisme juridique sont les plus claires et les plus nombreuses.

2 – Un pluralisme affirmé en matière foncière au Niger

612. Le secteur foncier est un domaine clé pour la structuration du pluralisme au Niger. La loi n°2018-037 sur la compétence des juridictions prévoit que les questions de propriété et de possession immobilière sont régies par la coutume¹²⁰⁰, et plusieurs textes essentiels en lien avec le droit rural et la thématique foncière font référence à la coutume comme source de droit directe. Par exemple, il en est ainsi de la loi n°61-30 du 19 juillet 1961 fixant la procédure de confirmation d'expropriation des droits fonciers coutumiers, de la loi n°60-29 du 25 mai 1960

¹¹⁹⁷ Voir l'Article 42 de la loi n°2018-037 fixant l'organisation et la compétence des juridictions, qui établit l'obligation pour le magistrat dans certaines situations de s'adjoindre des assesseurs permettant une lecture de la coutume des parties (c'est notamment le cas en matière foncière).

¹¹⁹⁸ Cet article 72 établit que la coutume doit être appliquée dans les litiges fonciers et les questions matrimoniales.

¹¹⁹⁹ Jacques VANDERLINDEN, *Villes africaines et pluralisme juridique*, *op.cit.*

¹²⁰⁰ La rédaction globale de l'article 72 de la loi n°2018-037 est la suivante : « Sous réserve du respect des conventions internationales régulièrement ratifiées, des dispositions législatives ou des règles fondamentales concernant l'ordre public ou la liberté des personnes, les juridictions appliquent la coutume des parties :

- 1) dans les affaires concernant leur capacité à contracter et agir en justice, l'état des personnes, la famille, le mariage, le divorce, la filiation, les successions, donations et testaments ;
- 2) dans celles concernant la propriété ou la possession immobilière et les droits qui en découlent, sauf lorsque le litige portera sur un terrain immatriculé ou dont l'acquisition ou le transfert aura été constaté par un mode de preuve établi par la loi ».

portant l'interdiction de la dîme et de l'Achoura¹²⁰¹ ou encore de l'ordonnance n°2010-029 relative au pastoralisme¹²⁰². L'article 5 de l'ordonnance-cadre n°93-015 fixant les principes d'orientation du Code rural est également très explicite à ce sujet : « les droits qui s'exercent sur les ressources naturelles bénéficient d'une égale protection, qu'ils résultent de la coutume ou du droit écrit »¹²⁰³.

613. Le droit nigérien s'inscrit donc ouvertement et officiellement dans le pluralisme. La situation apparaît bien différente de celle observée en Haïti, où malgré des pratiques coutumières relativement répandues, notamment dans le secteur foncier, le droit positif ne contient que très peu de références directes à la coutume.

B – En Haïti, l'absence de référence au pluralisme dans le droit positif

614. Malgré « la diversité et l'exotisme des coutumes en Haïti »¹²⁰⁴, le droit positif haïtien fait très peu de référence à celles-ci. Cela entraîne dans de nombreuses situations juridiques un décalage important entre le droit officiel et les pratiques des populations, voire une « concurrence »¹²⁰⁵ entre ces deux systèmes.

1 – La notion de coutume, quasi-absente du droit positif haïtien

615. Comme cela a été relevé lors d'un colloque sur la question coutumière en Haïti, réalisé en 2001 à Port-au-Prince, la vitalité des coutumes est une composante importante de la vie

¹²⁰¹ La loi n°61-30 du 19 juillet 1961 prévoit dans son article premier que les droits fonciers coutumiers, collectifs ou individuels, sont confirmés sur les terres non-appropriées selon les règles du Code civil ou du régime de l'immatriculation. La loi n°60-29 du 25 mai 1960 prévoit que « les droits successoraux non soumis au Code civil restent régis par les coutumes ou le droit coranique ».

¹²⁰² L'article 3 de l'ordonnance n°2010-29 prévoit que la mobilité des pasteurs « doit s'exercer dans le respect des lois et règlements en vigueur et des us et coutumes ». L'article 11 rappelle que les zones de pâturage doivent être gérées et exploitées sur la base « des us et coutumes communs aux pasteurs ». L'article 19 rappelle également que l'accès aux puits « obéit strictement (...) aux us et coutumes du milieu en ce qu'ils sont compatibles avec les principes régissant l'accès aux services publics ».

¹²⁰³ Pour rappel, les ressources naturelles au sens de l'ordonnance-cadre n°93-015 comprennent la terre (titre 1), l'hydraulique (titre 2), les ressources végétales (titre 3) et les ressources animales (titre 4). Voir Livre II, articles 8 à 108 de l'ordonnance n°93-015 fixant les principes d'orientation du Code rural.

¹²⁰⁴ Gilles PLAISANT (Dir.), « De la place de la coutume dans l'ordre juridique haïtien. Bilan et perspectives à la lumière du droit comparé, Actes du colloque du 29 et 30 novembre 2001 », in *Revue internationale de droit comparé*, vol. 55 n°4, octobre-décembre 2003, pp.1013-1015.

¹²⁰⁵ *Ibid.*

juridique haïtienne¹²⁰⁶. Cependant, ces pratiques coutumières ne sont pas prises en compte dans le droit positif, et cela principalement pour deux raisons : tout d'abord, Haïti n'a pas d'autorités traditionnelles et de système coutumier structuré, à la différence de beaucoup de pays d'Afrique¹²⁰⁷. Ensuite, le pays s'inscrit dans un courant civiliste de très longue date, avec l'adoption d'un Code civil il y a plus de deux siècles, et celui-ci exclut depuis sa création les références à la coutume. Les articles 1176 et 2047 du Code civil sont très explicites à ce sujet¹²⁰⁸. Le droit positif haïtien ne fait référence à la coutume que de manière extrêmement marginale, alors même que celle-ci est très répandue dans la vie juridique des populations. Il existe ainsi une forte inadéquation entre la pratique et le droit officiel¹²⁰⁹. Cette situation explique dans la réalité concrète l'existence de certaines « poches de résistance » au Code civil haïtien¹²¹⁰. Le colloque organisé en 2001 sur cette thématique a souligné que ce constat était particulièrement vrai dans les secteurs fonciers et de la propriété immobilière¹²¹¹.

2 - Un pluralisme de fait dans le secteur foncier haïtien

616. En matière foncière, une grande partie de la population haïtienne a mis en place des systèmes parallèles pour gérer les transactions et accords fonciers. Il existe ainsi des coutumes, voire même des néo-coutumes dans le sens que celles-ci peuvent apparaître comme une forme de « métissage entre cultures endogènes et exogènes pour produire (...) un droit de la pratique (...) contemporain »¹²¹². Cette coexistence de deux systèmes, l'un formel et peu appliqué, et l'autre informel et quasi-généralisé, peut être une source importante de tension, car ils peuvent être parfois contradictoires¹²¹³.

¹²⁰⁶ *Ibid.*

¹²⁰⁷ Négib BOUDERBALA, *Appui à la définition d'une politique de réforme agro-foncière, mission d'appui juridique*, *op.cit.*

¹²⁰⁸ Article 1176 du Code civil : « Les époux ne peuvent, par une disposition générale, se soumettre à aucun des anciennes lois ou coutumes qui sont abrogées par le présent Code ». Article 2047 du Code civil : « Le présent Code sera exécuté dans toute la République à dater du 1^{er} mai 1826 (...) : en conséquence, tous actes, lois, coutumes, usages et règlements relatifs aux matières civiles sur lesquelles il est statué par ledit Code seront abrogés. ».

¹²⁰⁹ HABITAT FOR HUMANITY, *La sécurisation des droits fonciers, un guide pratique*, 2014, 68 p.

¹²¹⁰ Pour une analyse des résultats de ce colloque organisé en 2001 à Port-au-Prince, voir Gélén COLLOT, « Le Code civil haïtien et son histoire », *op.cit.*

¹²¹¹ *Ibid.* Selon l'auteur, le colloque organisé en 2001 à Port-au-Prince identifie trois poches de résistance : le droit de la famille, le droit des biens et le droit successoral.

¹²¹² Etienne LE ROY, « La face cachée du complexe normatif en Afrique noire francophone », *op.cit.*

¹²¹³ Véronique DORNER, *La fabrique des politiques publiques, Les décideurs haïtiens entre environnement international et conceptions locales de l'appropriation foncière*, *op.cit.*, p.44.

617. C'est sur les bases de ce constat de différence majeure entre l'officiel et l'officieux, que le CIAT a décidé, en tant qu'institution pilote de la réforme foncière, d'assoir nombre de ses travaux sur les enquêtes de terrain. L'objectif était ainsi de connaître la situation « réelle » du foncier dans les quartiers et les communes d'intervention, et cela afin d'élaborer un plan foncier de base cohérent avec les réalités.

618. Cette approche se distingue de celle adoptée en Afrique du Sud. En effet, à la différence d'Haïti, l'Afrique du Sud est un pays qui s'est construit sur le pluralisme juridique, qui est aujourd'hui consacré et encadré par la Constitution de 1996.

C – Le pluralisme juridique, élément structurant du régime actuel sud-africain

619. Le pluralisme juridique en Afrique du Sud reflète « les réalités et les complexités d'une société diversifiée et l'impact qu'elles ont sur un système juridique »¹²¹⁴. Le pluralisme juridique sud-africain a évolué au cours des différentes époques de construction du pays, en raison des multiples communautés religieuses et culturelles qui ont composé progressivement sa population¹²¹⁵, mais également de l'évolution politique du pays. Depuis la transition démocratique des années 1990, le pluralisme juridique est un élément reconnu, et même constitutif du monde juridique sud-africain. Au sein de cette dynamique pluraliste, le foncier peut apparaître comme un élément moteur, présentant cependant certaines ambiguïtés.

1 - Un pluralisme juridique, élément constitutif du nouveau régime sud-africain

620. La garantie de l'état de droit et l'acceptation de la coutume comme source de droit sont deux éléments essentiels dans la construction du nouvel ordre constitutionnel sud-africain à partir de 1993¹²¹⁶. La Constitution sud-africaine, dans l'article 39 du *Bill of rights* reconnaît

¹²¹⁴ (notre traduction) Christa RAUTENBACH, Jan Christoffel BEKKER, and Nazeem Muhammad Ismail GOOLAM, *Introduction to legal pluralism in South Africa*, Ed. LexisNexis, Johannesburg, 2012, 371 p.

¹²¹⁵ *Ibid.* En plus de l'aspect communautaire, l'aspect religieux est également un élément important du pluralisme juridique en Afrique du Sud. Les auteurs présentent une classification des différentes règles religieuses qui interviennent dans le système juridique Sud-africain.

¹²¹⁶ Niharika BAHL, « *Accommodation and altercation : the challenge of legal pluralism in India and South Africa* », in *Africa Journal of Comparative Law*, Volume 16, Issue 1, mars 2016, pp.58-89. L'auteur présente un parallèle des systèmes juridiques indiens et sud-africains, qui « offrent de splendides exemples de nations diversifiées avec des normes autochtones diverses et des constitutions chargées de valeur » (notre traduction).

trois sources pour le droit : le *common law*, la loi et le droit coutumier¹²¹⁷. Ce droit coutumier est ainsi une « source indépendante de droit », qui est cependant circonscrite dans sa consistance à la Constitution et aux lois relatives aux pratiques coutumières¹²¹⁸.

621. Depuis l'adoption de la Constitution sud-africaine en 1996, la Cour constitutionnelle du pays a joué un rôle de gardien et d'interprète de l'existence de la coutume en tant que source de droit au sein du système juridique sud-africain. Trois arrêts de grande portée ont notamment été rendus sur cette question. L'arrêt *Bhe v Magistrate Khayelitsha* précise que le droit coutumier est protégé, mais également encadré, par la Constitution¹²¹⁹. Ensuite, l'arrêt *Alexkor Ltd v Richtersveld Community* apporte des précisions complémentaires concernant la forme et la consistance de ce droit coutumier. Dans cet arrêt, la Cour constitutionnelle considère le droit coutumier comme un « droit vivant », qui ne doit pas être circonscrit dans les limites de l'écrit : « la coutume n'est pas écrite. C'est un système de droit qui est connu des communautés, pratiqué et transmis de génération en génération. C'est un système de droit qui a ses propres valeurs et normes. Tout au long de son histoire, il a évolué et s'est développé pour répondre aux besoins changeants de la communauté, et il continuera à évoluer dans le cadre de ses valeurs et normes, conformément à la Constitution »¹²²⁰. Enfin, l'arrêt *Shilubana v Nwamitwa* expose les principes qui doivent être suivis par les tribunaux nationaux pour identifier le droit coutumier¹²²¹.

622. Le système sud-africain apparaît ainsi métissé, entre champs juridiques étatique et non étatique¹²²². Le lien d'ensemble est organisé par l'ordre constitutionnel, avec un contrôle mais également un rôle d'interprète de la Cour constitutionnelle. En revanche, dans la mise en

¹²¹⁷ Voir l'alinéa 3 de l'article 39 du *Bill of rights* : « La déclaration des droits ne nie pas l'existence d'autres droits ou libertés qui sont reconnus ou conférés par le *common law*, le droit coutumier, ou la législation, dans la mesure où elles sont conformes au projet de loi » (notre traduction).

¹²¹⁸ Ce principe est posé par l'article 211 de la Constitution, et a été rappelé dans le cadre de l'arrêt de la Cour constitutionnelle *Alexkor Ltd and Another v Richtersveld Community and Others*. Voir *CONSTITUTIONAL COURT OF SOUTH AFRICA, Alexkor Ltd and Another v Richtersveld Community and Others* (Case CCT 19/03), 14 octobre 2003.

¹²¹⁹ *CONSTITUTIONAL COURT OF SOUTH AFRICA, Bhe and Others v Khayelitsha Magistrate and Others* (Case CCT 49/03), 15 octobre 2004.

¹²²⁰ (notre traduction) *CONSTITUTIONAL COURT OF SOUTH AFRICA, Alexkor Ltd and Another v Richtersveld Community and Others* (Case CCT 19/03), 14 octobre 2003.

¹²²¹ *CONSTITUTIONAL COURT OF SOUTH AFRICA, Shilubana and Others v Nwamitwa* (Case CCT 03/07), 4 juin 2008.

¹²²² Niharika BAHL, « Accommodation and altercation : the challenge of legal pluralism in India and South Africa », *op.cit.* En ce sens, ce système est parfois appelé « système juridique hybride ».

pratique, l'articulation entre les différents champs juridiques apparaît relativement complexe. Le cas concret du secteur foncier en est une illustration.

2 - Une évolution inaboutie de ce pluralisme juridique en matière foncière

623. La pluralité des champs juridiques en matière foncière se concentre en grande partie dans les *communal lands*. Dans ces espaces, « les communautés se caractérisent par un pluralisme juridique qui imprègne à la fois la question des droits fonciers et celle de la gouvernance locale. (...) Le contenu et la force des faisceaux de droits dans les *communal lands* peuvent être divers et partiellement superposés »¹²²³. Ils peuvent inclure des caractéristiques de régimes indigènes pré-apartheid, de même que des législations du régime de l'apartheid et de l'époque post-apartheid. Il en résulte que « les processus collectifs d'attribution des terres et d'administration foncière ainsi que les pratiques individuelles d'usage et de transferts fonciers, peuvent souvent s'appuyer sur plusieurs sources de légitimation »¹²²⁴.

624. Au cours de la phase de transition des années 1990, deux mesures législatives ont été adoptées par le Parlement afin de protéger et d'organiser les droits fonciers dans les *communal lands*. Il s'agit de la loi temporaire sur la protection des droits fonciers informels, intitulée « IPILRA »¹²²⁵, et de la loi sur les associations pour la propriété communautaire, intitulée « CPA »¹²²⁶. La loi IPILRA était un mécanisme conservatoire prévu à l'origine pour une année, qui visait à empêcher la violation des intérêts des détenteurs de droits fonciers informels, jusqu'à l'adoption d'une nouvelle législation plus globale et de plus long terme. Cette loi reconnaissait officiellement la coutume comme le mode de gouvernance des terres communautaires¹²²⁷. En raison de l'absence d'adoption d'une nouvelle législation en la matière, cette loi IPILRA a été renouvelée chaque année depuis cette période¹²²⁸. La loi CPA prévoyait

¹²²³ Ward ANSEEUW et Emmanuelle BOUQUET, *Rénovation des politiques publiques et enjeux de la réforme foncière sur les terres communautaires en Afrique du Sud*, op.cit., p.27.

¹²²⁴ *Ibid.*

¹²²⁵ *Interim Protection of Informal Land Rights Act, n°31 of 1996.*

¹²²⁶ *Communal Property Associations Act, n°28 of 1996.*

¹²²⁷ Article 2.2 de la loi IPILRA : « Lorsque la terre est détenue sur des fondements coutumiers, une personne peut, sous réserve des mesures de ce texte, être privée de cette terre ou de ce droit foncier conformément à la coutume et à l'usage de cette communauté » (notre traduction).

¹²²⁸ Par exemple, voir la [version 2021 de la loi IPILRA](#).

Cette loi IPILRA a également été amendée progressivement par d'autres lois : le *Rural Development and Land Reform General Amendment Act n°4 of 2011*, le *Communal Land Rights Act n°11 of 2004*, ou encore le *Land Affairs General Amendment Act n°61 of 1998*.

quant à elle la création d'entités juridiques qui permettaient à des groupes de bénéficiaires d'acquérir, détenir, et gérer une propriété sur une base communautaire¹²²⁹. Elle est actuellement toujours en vigueur.

625. En 2004, et après d'importants débats menés à l'échelle nationale, le *Communal Land Rights Act*, connu sous l'acronyme CLaRA, a été adopté. Cette loi avait pour principal objectif de sécuriser la tenure foncière des communautés et des individus pour qui l'occupation foncière reposait sur la coutume ou des permis précaires dans les terres communautaires. Cette loi visait à transformer des droits « d'ancien régime » (formels ou informels, enregistrés ou non, reconnus ou non par les lois précédentes) en des droits de « nouveau régime »¹²³⁰. A travers cette loi, l'objectif était de parvenir à « l'équilibre entre normes et traditions africaines (...) et pratique démocratique dans l'administration des terres communautaires »¹²³¹. Pour cela CLaRA prévoyait trois mécanismes d'organisation juridique des terres communautaires. Tout d'abord, la terre pouvait être détenue par un titre au nom de la communauté, avec possibilité pour les membres individuels de la communauté d'obtenir des titres enregistrables de droits fonciers communautaires pour les terres qu'ils occupaient et exploitaient¹²³². Ce titre n'était pas constitutif de propriété, mais confirmait l'occupation et l'exploitation exclusive pour une personne ou un ménage de la terre qui lui avait été attribuées selon les règles communautaires. Un tel titre pouvait ensuite être converti sous certaines conditions en propriété exclusive, avec le consentement de la communauté. Ensuite, la terre communautaire pouvait aussi être détenue en propriété exclusive par des individus¹²³³. Enfin, un système hybride était également possible sur les espaces mêlant régime communautaire et terres détenues en propriété par les membres de la communauté¹²³⁴. L'ensemble de ces règles laissaient une grande liberté aux communautés pour organiser leurs espaces et droits fonciers selon leurs coutumes¹²³⁵, dans le cadre de

¹²²⁹ Ward ANSEEUW et Emmanuelle BOUQUET, *Rénovation des politiques publiques et enjeux de la réforme foncière sur les terres communautaires en Afrique du Sud*, op.cit., p.16 et p.63.

¹²³⁰ Ward ANSEEUW et Emmanuelle BOUQUET, *Rénovation des politiques publiques et enjeux de la réforme foncière sur les terres communautaires en Afrique du Sud*, op.cit., p.33.

¹²³¹ *DLA Tenure Newsletter*, juillet 2004, repris par Ward ANSEEUW et Emmanuelle BOUQUET, *Rénovation des politiques publiques et enjeux de la réforme foncière sur les terres communautaires en Afrique du Sud*, op.cit., p.34.

¹²³² Article 18, Alinéa 3a de la *Communal Land Rights Act n°11 of 2004*.

¹²³³ Article 18, Alinéa 3b de la *Communal Land Rights Act n°11 of 2004*.

¹²³⁴ Article 18, Alinéa 3c de la *Communal Land Rights Act n°11 of 2004*.

¹²³⁵ Plus de 800 communautés sont enregistrés en Afrique du Sud, fonctionnant chacune selon leurs propres coutumes. Ward ANSEEUW et Emmanuelle BOUQUET, *Rénovation des politiques publiques et enjeux de la réforme foncière sur les terres communautaires en Afrique du Sud*, op.cit., p.27.

comités d'administration foncière¹²³⁶. En 2010, à la suite de la décision « *Tongoane and Others v National Minister for Agriculture and Land Affairs and Others* », la loi CLaRA a été suspendue dans son intégralité par la Cour constitutionnelle pour le motif que la procédure de consultation n'avait pas été correctement menée au cours du processus de préparation de la loi¹²³⁷. Elle n'a pas été revue ou fait l'objet d'une mesure législative alternative à ce jour¹²³⁸.

626. Depuis 2010, certaines lois sont venues compléter le régime des droits fonciers dans les *communal lands*. Ces lois, parfois surnommées « *bantustan laws* »¹²³⁹ abordent d'une manière relativement ambiguë la question des droits coutumiers dans les *communal lands*. L'un de ces nouveaux textes le plus emblématique qui traite de la question foncière et des terres communautaires est le *Traditional and Khoi-San leadership Act*¹²⁴⁰. Cette loi adoptée en 2019 confère aux conseils traditionnels le pouvoir de conclure des accords avec des entreprises au nom de leur communauté¹²⁴¹. Elle établit que sur des principes de simple consultation des communautés et de vote majoritaire au sein des conseils traditionnels, des contrats peuvent être conclus avec des sociétés d'exploitation minière au détriment des droits fonciers informels et individuels des différents individus de la communauté. Les communautés traditionnelles peuvent ainsi devenir des actionnaires, et les chefs traditionnels des PDG de ces nouvelles sociétés minières créées sur leur territoire communautaire¹²⁴². Selon certains auteurs, cette loi de 2019, parfois qualifiée de « bricolage juridique du droit coutumier et du droit étatique »¹²⁴³ aurait été adoptée pour contourner le principe de la loi IPILRA selon lequel les titulaires de droits fonciers coutumiers ne peuvent être privés de leurs droits fonciers que conformément

¹²³⁶ Ward ANSEEUW et Emmanuelle BOUQUET, *Rénovation des politiques publiques et enjeux de la réforme foncière sur les terres communautaires en Afrique du Sud*, op.cit., p.35.

¹²³⁷ CONSTITUTIONAL COURT OF SOUTH AFRICA, *Tongoane and Others v National Minister for Agriculture and Land Affairs and Others* (Case CCT 100/09), 11 mai 2010. Voir aussi PARLIAMENT OF SOUTH AFRICA, *High level panel on the assessment of key legislation and the acceleration of fundamental change*, op.cit.

¹²³⁸ Un nouveau projet de loi, le « *Communal Land Bill* », a été élaboré en 2016 sans que celui-ci ait pour l'instant été discuté au Parlement. Voir Mickael CLARK et Nolundi LUWAYA, *Communal Land Tenure 1994-2017*, op.cit., pp.12-13.

¹²³⁹ Janine UBINK et Joanna PICKERING, « *Shaping legal and institutional pluralism : land rights, access to justice and citizenship in South Africa* », in *South African Journal on Human Rights*, 2021 : « cette loi fait partie d'un ensemble plus large de lois récentes et de projets de loi récents réglementant le leadership traditionnel, qui ont été vivement critiqués pour saper les droits de propriété et de citoyenneté des Sud-Africains résidant dans les anciens *Homelands* » (notre traduction). Cette appellation de « *Bantustan laws* » est utilisée par certains auteurs pour rappeler que ces nouvelles mesures ont parfois tendance à rapprocher le régime juridique des *communal lands* aux règles spécifiques des *bantoustans* de l'époque de l'apartheid.

¹²⁴⁰ *Traditional and Khoi-San leadership Act*, n°3 of 2019.

¹²⁴¹ Article 24, *Traditional and Khoi-San leadership Act*, n°3 of 2019.

¹²⁴² Janine UBINK et Joanna PICKERING, « *Shaping legal and institutional pluralism : land rights, access to justice and citizenship in South Africa* », op.cit.

¹²⁴³ *Ibid.*

« aux us et coutumes » de leur communauté. Selon cette position, la loi de 2019 serait une instrumentalisation de la question coutumière qui permettrait de contourner des principes constitutionnels, tels que celui d'égalité des citoyens¹²⁴⁴ ou celui de la protection des droits de propriété¹²⁴⁵. La Cour constitutionnelle n'a pas eu pour l'instant à se prononcer sur cet aspect de la loi 2019. Si le cas venait à se présenter, il est cependant probable qu'elle adopterait la même position que celle prise dans l'arrêt *Maledu v Itereleng Bakgatha Minela*¹²⁴⁶, à savoir que des détenteurs de droits fonciers individuels dans les communautés traditionnelles selon les principes de la loi IPILRA ne peuvent être privés de leur terre sans consentement¹²⁴⁷. Dans tous les cas, les éléments issus de cette loi posent certaines questions concernant le pluralisme juridique en Afrique du Sud, et les risques d'instrumentalisation du concept de droit coutumier et de dérive autocratique de l'autorité traditionnelle¹²⁴⁸.

627. Le pluralisme juridique dans le contexte sud-africain représente clairement un enjeu d'inclusion ou d'exclusion des populations sous régime coutumier¹²⁴⁹. Il pose la question du respect des principes constitutionnels et des droits fondamentaux des citoyens, et particulièrement celui d'égalité devant la loi. Cet exemple sud-africain nous montre aussi que la question du pluralisme peut être très politique, et peut faire l'objet à ce titre d'une interprétation et d'une mise en ordre relativement ambiguës. Enfin, cet exemple sud-africain présente clairement le rôle clé d'arbitre et d'interprète du pluralisme que peuvent jouer les organes juridictionnels, et notamment la Cour constitutionnelle. L'Afrique du Sud est ainsi un exemple riche d'enseignements en matière de pluralisme, et cela aussi bien en ce qui concerne la prise en compte et les avancées de la mise en ordre du pluralisme, que les limites qui peuvent également en découler.

¹²⁴⁴ Article 36, *Traditional and Khoi-San leadership Act*, n°3 of 2019.

¹²⁴⁵ Article 25, *Traditional and Khoi-San leadership Act*, n°3 of 2019.

¹²⁴⁶ *CONSTITUTIONAL COURT OF SOUTH AFRICA, Maledu and Others v Itereleng Bagkatla Mineral Resources (PTY) Limited and Another* (Case CCT265/17), 25 octobre 2018.

¹²⁴⁷ Janine UBINK et Joanna PICKERING, « *Shaping legal and institutional pluralism : land rights, access to justice and citizenship in South Africa* », *op.cit.*

¹²⁴⁸ *Ibid.*

¹²⁴⁹ *Ibid.*

Conclusion du chapitre

628. L'analyse des réalités observées au niveau local est indispensable pour mettre en place des réformes et des innovations juridiques pertinentes en matière foncière. Une telle démarche permet de comprendre les pratiques, les besoins, et plus largement les pluralités juridiques en présence. Ainsi, les phases de diagnostics et de suivi-évaluation, de même que les processus participatifs, sont essentiels pour analyser les pratiques et usages des populations en matière foncière. A partir de ces éléments, une évolution des cadres de gouvernance foncière vers le pluralisme juridique devient possible, en vue de permettre un rapprochement entre le droit et les réalités vécues des populations.

Chapitre 2 – L’intégration des dynamiques foncières endogènes dans le droit positif

629. Les rénovations des cadres juridiques du foncier dans les trois pays d’étude représentent des cas concrets de construction de systèmes pluralistes. Avec la prise en compte de leurs contextes juridiques propres, les pays d’étude ont mis en place des réformes foncières, certes influencées en partie par des modèles extérieurs et internationaux, mais aussi marquées par des innovations juridiques propres. Dans ces trois pays, les innovations élaborées en matière foncière prennent en compte les dynamiques juridiques endogènes, et les ont intégrées au droit positif. Après plusieurs années de mise en œuvre, et avec donc un certain recul, il est aujourd’hui possible d’apprécier les résultats et les impacts de ces innovations. Ainsi, celles-ci apparaissent différemment abouties dans les trois pays d’étude (section 1), et présentent également des résultats contrastés dans leur mise en œuvre (section 2).

Section 1 – Des innovations juridiques différemment abouties dans les pays d’étude

630. Les innovations juridiques réalisées en matière foncière dans les trois pays d’étude se caractérisent tout d’abord par leur diversité (§1). Elles interviennent sur des champs multiples, que ce soit sur la reconnaissance de certains droits, le contenu des droits, l’organisation institutionnelle, les procédures administratives, ou encore la reconnaissance de certains espaces géographiques à régime juridique spécifique. Elles ont été adoptées à l’issue de processus politiques différemment structurés (§2).

§1 – Des innovations juridiques très diverses selon les pays d’étude

631. Les innovations réalisées dans les trois pays correspondent à des orientations et des objectifs propres à chaque contexte. L’approche nigérienne consiste à revoir en profondeur le mode de gouvernance de la question foncière en milieu rural (A), alors que l’approche haïtienne poursuit davantage l’objectif de rendre fonctionnel un système inopérant (B). L’approche sud-africaine se construit quant à elle sur des objectifs politiques en vue de réparer les inégalités du passé (C).

A – Des innovations conceptuelles importantes au Niger, fondées sur la prise en compte des pratiques foncières

632. Les innovations juridiques de la réforme foncière nigérienne se structurent principalement en trois composantes, à savoir l'organisation institutionnelle, la création de nouveaux outils de gouvernance foncière au niveau local, et la reconnaissance de certains droits issus de pratiques foncières.

1 - La commission foncière, principale innovation institutionnelle de la réforme foncière nigérienne

633. Les commissions foncières constituent ce qu'il est possible d'appeler la « colonne vertébrale » de la mise en œuvre du Code rural du Niger. Ces institutions ont été créées dès les textes d'origine du processus, pour permettre une gestion inclusive et transparente de la question foncière pour l'ensemble des acteurs ruraux, et cela avec deux objectifs principaux¹²⁵⁰ : tout d'abord, permettre une gouvernance partagée des ressources foncières et naturelles rurales, mais également créer un organe institutionnel intervenant dans la gestion et la prévention des conflits, à travers l'instauration d'un dialogue entre les différents acteurs.¹²⁵¹

634. Les commissions foncières sont des institutions collégiales composées de représentants des trois groupes d'acteurs essentiels de la gouvernance foncière : la société civile, l'administration (déconcentrée ou décentralisée, suivant le niveau territorial de la commission foncière), et les autorités traditionnelles¹²⁵². Elles sont présidées par les préfets au niveau

¹²⁵⁰ Voir les articles 117 et suivants de l'ordonnance n°93-015 fixant les principes d'orientation du Code rural. L'article 117 prévoit qu' « en vue d'assurer la gestion rationnelle et la sécurité des droits des opérateurs ruraux, il est institué dans chaque arrondissement (qui deviendront en 1998 les départements par la loi n°98-31) une commission foncière et un secrétariat permanent chargé des dossiers ruraux du Code rural ». La composition collégiale des commissions foncières est précisée à l'article 118. Ces compétences consultatives sont fixées à l'article 120, et le cadre de ses pouvoirs de décision à l'article 121. A noter que la mise en place de ces institutions locales de gouvernance foncière a été évoquée dès 1992 par le sous-comité de développement rural, dans le document présentant les « principes directeurs d'une politique de développement rural pour le Niger », sans pour autant les nommer à l'époque commissions foncières. Voir Ordonnance n°92-030 du 8 juillet 1992 portant adoption du document intitulé « Principes directeurs d'une politique de développement rural pour le Niger ».

¹²⁵¹ ASSOCIATION POUR L'AMÉLIORATION DE LA GOUVERNANCE DE LA TERRE, DE L'EAU ET DES RESSOURCES NATURELLES (AGTER), *Capitalisation sur l'expérience du Code rural au Niger*, *op.cit.*, p.33 et p.37. Voir également Florence BRON-SAIDATOU, *La gouvernance foncière au Niger : malgré des acquis, de nombreuses difficultés*, *op.cit.*, p.16.

¹²⁵² Pour la composition des commissions foncières départementales, voir l'article 118 de l'ordonnance n°93-015 fixant les principes d'orientation du Code rural. Pour la composition des commissions foncières communales,

départemental, par les maires au niveau communal, et par les chefs de village ou de tribu au niveau des villages et tribus. Elles sont donc structurées sur un mode vertical, selon les différents niveaux d'organisation administrative locale du Niger (département, commune, village)¹²⁵³.

635. Les actes posés par les commissions foncières, notamment en matière de reconnaissance et de contenu des droits fonciers, sont des actes administratifs¹²⁵⁴. Ces actes sont signés par les préfets au niveau des commissions foncières départementales, les maires au niveau des commissions foncières communales, et les chefs de village ou de tribus au niveau des commissions foncières de base. Elles fonctionnent sur un principe de subsidiarité qui permet, malgré le fait que toutes les commissions foncières n'aient pas été mises en place au niveau des villages et tribus, de couvrir la quasi-intégralité du territoire national.

636. Pour appliquer les principes du Code rural et remplir leurs missions, les commissions foncières en tant que « cheville ouvrière » du dispositif¹²⁵⁵, disposent de différents moyens d'action, qui constituent pour nombre d'entre eux des innovations.

2 - La définition de nouveaux outils de gouvernance foncière au niveau local

637. Une première innovation concerne les droits reconnus et les actes émis par les commissions foncières. Celles-ci peuvent délivrer neuf types d'actes : il s'agit des attestations de détention coutumière, des attestations de donation, des attestations de vente, des contrats de location, des contrats de prêt, des contrats de gage coutumier, de titres de droit sur un immeuble en zone rurale (communément appelé « titres de droit de propriété »), d'attestations de droit d'usage prioritaire, et d'attestations de concession rurale¹²⁵⁶. Certains d'entre eux ont une forme

voir l'article 3 de l'arrêté n°098/MDA/CNCR/SP du 25 novembre 2005. Pour la composition des commissions foncières de base, voir l'article 16 de l'arrêté n°098/MDA/CNCR/SP du 25 novembre 2005.

¹²⁵³ Pour un schéma de synthèse de l'organisation institutionnelle du Code rural, voir le document : SNV, *Renforcer la sécurisation foncière au Niger*, janvier 2008, 35 p., p.16.

¹²⁵⁴ Voir l'article 121 de l'ordonnance n°93-015 fixant les principes d'orientation du Code rural, et l'article 47 du décret n°97-006/PRN/MAG/E du 10 janvier 1997.

¹²⁵⁵ Voir SECRÉTARIAT PERMANENT DU CODE RURAL, *La gestion foncière communale : objectifs, processus de la réforme et grandes options des dispositifs en place*, octobre 2008, 9 p., p.6.

¹²⁵⁶ Florence BRON-SAIDATOU, *La gouvernance foncière au Niger : malgré des acquis, de nombreuses difficultés*, op.cit.

réglementaire directement prévue par les textes¹²⁵⁷, alors que d'autres ont simplement fait l'objet de « modèles » proposés par le Secrétariat permanent national ou même parfois directement par les commissions foncières elles-mêmes¹²⁵⁸. En dehors de ces actes constatant la propriété et les droits d'usage, les commissions foncières, dans le cadre de leur mission de prévention et de gestion des conflits, appuient également les chefs traditionnels dans leur mission de conciliation, et peuvent ériger des modèles de procès-verbaux¹²⁵⁹. L'ensemble de ces modèles, une fois complétés, sont enregistrés, édités en plusieurs exemplaires sur papier carbone et transmis aux différentes parties. Ils font en théorie l'objet d'un archivage au niveau des commissions foncières. Ces actes correspondent en partie aux transactions et arrangements fonciers constatées dans les pratiques locales.

638. Une deuxième innovation importante du Code rural concerne plus spécifiquement l'aménagement des espaces ruraux, à travers l'instauration de schémas d'aménagement foncier, élaborés au niveau régional par les secrétariats permanents régionaux du Code rural, en liaison avec les collectivités concernées¹²⁶⁰. Ces documents sont prévus par les articles 127 à 129 de l'ordonnance fixant principes d'orientation du Code rural et leurs modalités d'élaboration ont été précisées par un guide méthodologique approuvé par un arrêté du ministre de l'Agriculture, président du Comité national du Code rural, en date du 1^{er} mars 2019¹²⁶¹. Ce type de schéma, élaboré de manière participative avec l'implication des commissions foncières et l'ensemble des acteurs ruraux, vise à définir les espaces et les différentes activités rurales, en fonction des droits fonciers existants et identifiés¹²⁶². Ce document est essentiel pour préciser et protéger la vocation des espaces, en particulier pour les espaces pastoraux¹²⁶³. Il est prévu que ce document

¹²⁵⁷ C'est le cas pour les attestations enregistrant un droit sur un immeuble en zone rurale, les attestations enregistrant un droit d'usage prioritaire sur un immeuble en zone rurale, et les attestations enregistrant une concession rurale. Ces trois types d'actes ont une forme standardisée prévue à l'article 23 du décret n°97-367/PRN/MAG/EL (voir annexes 2a, 2b et 2c).

¹²⁵⁸ Voir par exemple les modèles proposés par la commission foncière départementale de Bouza en annexes 2d et 2e.

¹²⁵⁹ Voir par exemple le modèle proposé par la commission foncière départementale de Bouza en annexe 2f.

¹²⁶⁰ Alain ROCHEGUDE et Caroline PLANÇON, *Décentralisation, acteurs locaux et foncier : fiches Niger*, Comité technique foncier et développement, Ministère des Affaires étrangères/Agence française de développement, 2009, 24 p.

¹²⁶¹ Arrêté n°77/MAG/EL/DIRCAB/SG/SP/CNCR du 1^{er} mars 2019 portant adoption du guide méthodologique d'élaboration et de mise en œuvre du schéma d'aménagement foncier.

¹²⁶² Alain ROCHEGUDE et Caroline PLANÇON, *Décentralisation, acteurs locaux et foncier : fiches Niger*, op.cit., p.13. Voir également Florence BRON-SAIDATOU, *La gouvernance foncière au Niger : malgré des acquis, de nombreuses difficultés*, op.cit., p.22 : « Le SAF doit en effet permettre d'acter de manière consensuelle la répartition des espaces entre activités pour prévenir les conflits et d'articuler au mieux les activités rurales ».

¹²⁶³ COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT, *Bilan de la mise en œuvre du Code rural du Niger*, op.cit., p.5.

soit adopté pour chaque région par décret en Conseil des ministres. A l'heure actuelle, seules deux régions du Niger bénéficient officiellement d'un schéma d'aménagement foncier, mais d'autres régions devraient pouvoir en bénéficier dans les années à venir¹²⁶⁴. En dépit du fait que ce schéma reste avant tout un document fondé sur le dialogue et le consensus entre acteurs ruraux, le risque principal concernant ce document est de glisser d'un point de vue conceptuel vers un « schéma d'aménagement du territoire du secteur rural », qui rentrerait en concurrence avec les autres schémas régionaux d'aménagement du territoire réalisés par l'État¹²⁶⁵.

639. Une dernière innovation, le « dossier rural », a été prévue par les textes du Code rural afin de recenser les droits individuels et collectifs sur les ressources naturelles¹²⁶⁶. Il est instauré au niveau communal ou départemental¹²⁶⁷, et est composé d'« un document graphique » représentant « l'ensemble de l'espace rural sur lequel figure (...) l'assiette des droits fonciers » reconnus par la commission foncière, et d'« un fichier constitué par les fiches individuelles (...) des titulaires des droits ». Ce dossier rural s'apparente donc à un registre local des droits fonciers, permettant de délivrer des attestations aux titulaires de droits fonciers¹²⁶⁸. Le décret n°97-367 portant modalités d'inscriptions des droits fonciers au dossier rural et l'ordonnance n°2010-029 relative au pastoralisme apportent certaines précisions concernant ce concept de dossier rural. L'article 5 du décret n°97-367 prévoit que « l'ensemble des ressources naturelles renouvelables en milieu rural sont susceptibles d'inscription au dossier rural ainsi que les transactions qui s'y rapportent ». L'ordonnance n°2010-029 sur le pastoralisme précise que les ressources pastorales peuvent être inscrites au dossier rural¹²⁶⁹. Ainsi, ces deux textes ont une interprétation extensive des articles 130 à 133 de l'ordonnance n°93-015 fixant principes d'orientation du Code rural, en ne se focalisant plus simplement sur l'ensemble des droits fonciers d'un territoire, mais sur l'ensemble des droits fonciers en lien avec les ressources naturelles enregistrées sur un territoire. Cette vision place la ressource naturelle au centre du

¹²⁶⁴ La région de Dosso a adopté son SAF en 2018, et la région de Maradi en 2020. Les SAF des régions de Zinder et Tillabéri sont en cours d'adoption par le gouvernement, et ceux de Tahoua et de Diffa sont en cours d'élaboration.

¹²⁶⁵ COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT, *Bilan de la mise en œuvre du Code rural du Niger, op.cit.*, p.5.

¹²⁶⁶ Voir les articles 2 et 4 du décret n°97-367/PRN/MAG/EL sur le dossier rural.

¹²⁶⁷ L'échelle territoriale de l'application de ce « dossier rural » ne semble pas claire au niveau des textes. L'article 130 de l'ordonnance n°93-015 fixant les principes d'orientation du Code rural reste relativement vague, de même que l'article 124 du décret n°97-367.

¹²⁶⁸ Article 133 de l'ordonnance n°93-015 fixant les principes d'orientation du Code rural. L'article 134 précise que « l'attestation d'inscription au dossier rural ne constitue pas un titre de propriété mais la preuve écrite de l'existence d'un droit foncier ».

¹²⁶⁹ Voir les articles 10 et suivants de l'ordonnance n°2010-029 relative au pastoralisme.

concept de dossier rural. Peu d'éléments complémentaires existent cependant concernant cette innovation, dans la mesure où très peu d'expériences ont été menées pour sa mise en œuvre concrète¹²⁷⁰. A ce jour, seuls les actes enregistrant les transactions, les occupations, les droits d'usage ou les droits de propriété sont délivrés par les commissions foncières¹²⁷¹. Le dossier rural reste ainsi à l'heure actuelle un concept principalement théorique.

3 - La reconnaissance de droits issus des activités pastorales

640. Depuis son indépendance en 1960, le Niger a progressivement structuré le cadre juridique de l'activité pastorale du pays¹²⁷². Celle-ci représente un enjeu économique et social important au Niger, et concerne principalement certaines communautés (les Peuls, les Touaregs, les Arabes, les Toubous et les Budumas)¹²⁷³. Cette question du pastoralisme est donc d'intérêt économique, sociologique et politique. D'un point de vue juridique et en matière de gestion des espaces, l'activité pastorale est atypique et complexe à traiter dans la mesure où elle est fondée sur la mobilité des personnes, qui peuvent parfois se déplacer sur des espaces domaniaux (la zone au nord de la limite Nord des cultures), mais également être mobiles sur des territoires où l'activité sédentaire et agricole est majoritaire. C'est notamment dans ces espaces mêlant activités agricoles et élevage pastoral que le nombre le plus important de conflits fonciers est enregistré.

641. Au Niger, la question pastorale a été prise en compte par le législateur dès les premières années de l'indépendance du pays¹²⁷⁴. Elle est restée l'une des préoccupations centrales dans les réflexions et l'instauration du Code rural au cours des années 80 et 90 au Niger¹²⁷⁵. L'ordonnance n°93-015 fixant principes d'orientation du Code rural met l'accent sur

¹²⁷⁰ Seules quelques tentatives de mise en œuvre ont été réalisées dans le cadre du programme MCA-Niger (Millennium Challenge Corporation, programme financé par la coopération américaine) dans les communes de Konni, Tsernaoua, Gaya, Tenda et Tounouga.

¹²⁷¹ COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT, *Bilan de la mise en œuvre du Code rural du Niger, op.cit.*, p.4.

¹²⁷² Voir *supra* pp.68 et 69.

¹²⁷³ BUREAU DES NATIONS UNIES POUR L'AFRIQUE DE L'OUEST ET LE SAHEL (UNOWAS), *Pastoralisme et sécurité en Afrique de l'Ouest et au Sahel*, Août 2018, 104 p.

¹²⁷⁴ Voir par exemple la loi n°61-05 fixant la limite Nord des cultures, la loi n°61-06 érigeant une zone de modernisation pastorales dans la zone Nord des cultures, le décret n°61-159 érigeant une zone de modernisation pastorale à Tahoua, le décret n°61-160 érigeant une zone de modernisation pastorale à Agadez, ou encore le décret n°61-161 érigeant une zone de modernisation pastorale dans la zone de Tanout.

¹²⁷⁵ Ces préoccupations ont notamment été prises en compte lors des forums nationaux de Zinder en 1982, de Maradi en 1984, et de Tahoua en 1985.

l'importance de lier la question pastorale à l'ensemble des thématiques du monde rural et agricole nigérien. C'est ensuite l'ordonnance n°2010-029 sur le pastoralisme, appelée couramment « loi pastorale », qui vient poser le cadre juridique de référence en la matière.

642. Certains éléments fondamentaux concernant l'activité pastorale sont confirmés, voire renforcés, par cette loi pastorale. C'est le cas notamment de la détermination de la vocation des espaces : la limite Nord des cultures est confirmée à l'article 7 de l'ordonnance¹²⁷⁶ et il est rappelé que les espaces situés au nord de cette limite sont des espaces domaniaux¹²⁷⁷, exclusivement réservés à l'activité pastorale, à l'exception des zones urbaines¹²⁷⁸. En ce qui concerne les espaces situés au sud de cette limite, les principes de fermeture et de libération des champs sont confirmés et précisés à l'article 34 de l'ordonnance : « il est institué, pour prendre en compte la nécessité d'une bonne intégration entre l'agriculture et l'élevage, un système de fermeture et de libération des champs de culture pluviale en zone agricole ». Ces dates de fermeture et de libération des champs sont fixées au niveau régional, par arrêtés des gouverneurs de région. Après la date de libération des champs, il existe une libre circulation du bétail sur l'ensemble de cette zone sud, et « aucune indemnisation de dégâts dans les champs de culture pluviale ne peut être réclamée »¹²⁷⁹. Au cours de cette période, l'ensemble du territoire national devient ainsi un espace pastoral avec une libre circulation du bétail.

643. Un deuxième élément essentiel conforté par cette ordonnance sur le pastoralisme concerne les notions de terroir d'attache et de droit d'usage prioritaire des pasteurs. La notion de terroir d'attache est définie à l'article 2 de l'ordonnance comme une « unité territoriale déterminée et reconnue par les coutumes et/ou les textes en vigueur à l'intérieur de laquelle vivent habituellement pendant la majeure partie de l'année des pasteurs ». C'est une « unité territoriale à laquelle ils restent attachés lorsqu'ils se déplacent, que ce soit à l'occasion de la transhumance, du nomadisme ou des migrations ». Sur ces terroirs d'attache, les pasteurs peuvent se voir

¹²⁷⁶ Article 7 de l'ordonnance n°2010-029 relative au pastoralisme : « La limite Nord des cultures définie par la loi n°61-05 du 26 mai 1961 reste applicable aux dispositions en la matière de la présente ordonnance, en attendant son actualisation qui doit prendre en compte le contexte actuel de la décentralisation et des changements climatiques. La limite ainsi actualisée fera l'objet d'une identification à l'aide de coordonnées géoréférencées selon les modalités appropriées dont les conditions sont déterminées par décret pris en conseil des ministres. Les modalités de gestion des terres oasiennes ainsi que les ressources naturelles qui s'y rattachent sont précisées par décret pris en conseil des ministres ».

¹²⁷⁷ Article 54 de l'ordonnance n°2010-029 relative au pastoralisme : « La zone pastorale (au-delà de la limite Nord des cultures) » relève « du domaine public de l'État ou des collectivités territoriales ».

¹²⁷⁸ *Ibid.*

¹²⁷⁹ Article 35 de l'ordonnance n°2010-029 relative au pastoralisme.

attribuer un droit d'usage prioritaire établi par arrêté du président de la commission foncière communale¹²⁸⁰. Ce droit d'usage prioritaire est un « droit d'occupation, de jouissance et de gestion » sur les ressources naturelles de ces terroirs d'attache¹²⁸¹. Les modalités d'accès des tiers à ces terroirs d'attache et à ses ressources sont ensuite « déterminées par les textes en vigueur et les us et coutumes locales »¹²⁸². Il est clairement précisé que ce droit d'usage prioritaire ne constitue « en aucun cas (...) un droit de propriété »¹²⁸³.

644. Ces éléments font probablement du Niger « le pays sahélien disposant du corpus juridique et institutionnel le plus élaboré » en matière de pastoralisme¹²⁸⁴. L'ensemble de ces mesures sont des innovations tant pour le pays que pour ses voisins africains, et sont « une expérience unique de gouvernance du foncier agro-pastoral »¹²⁸⁵.

645. A travers toutes ces innovations, que ce soit l'instauration de commissions foncières locales collégiales, le schéma d'aménagement foncier, le dossier rural, ou l'ensemble des droits en lien avec le pastoralisme et les pratiques foncières, le Niger reconnaît les pluralités juridiques, et ouvre la voie à la mise en place d'un système pluraliste. Ce nouveau système reste cependant confronté à d'importants problèmes d'opérationnalité et d'effectivité globale.

646. Ce déficit opérationnel des innovations est également observé en Haïti, mais pour des raisons différentes.

B – En Haïti, des innovations limitées à la création d'un plan foncier de base

647. L'innovation principale en Haïti consiste à mettre en place une approche cadastrale simplifiée, en vue d'établir un plan foncier de base. Ce plan foncier de base est un « document administratif dont l'objectif est (...) d'identifier et de localiser (...) les parcelles de propriété et (...) d'identifier les droits sur les parcelles localisées et les identités des ayants droits »¹²⁸⁶.

¹²⁸⁰ Article 11 de l'ordonnance n°2010-029 relative au pastoralisme.

¹²⁸¹ Article 12 de l'ordonnance n°2010-029 relative au pastoralisme.

¹²⁸² *Ibid.*

¹²⁸³ Article 4 du décret n°97-007 sur les terroirs d'attache des pasteurs.

¹²⁸⁴ Serge AUBAGUE et Nasser Sani BAARÉ, « terres pastorales au Niger : les éleveurs face à la défense de leurs droits », in *revue Grain de sel*, n°73, juillet 2016-juin 2017.

¹²⁸⁵ Clara JAMART, « Le Code rural du Niger. Une expérience unique de gouvernance du foncier agropastoral », in *revue Grain de sel*, n°57, janvier-mars 2012.

¹²⁸⁶ COMITE INTERMINISTERIEL D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, *Les Cahiers du foncier n°1 – Définir une politique agro-foncière pour Haïti, op.cit.*

Après des opérations pilotes menées sur différents sites, les étapes techniques de ce plan foncier de base ont été affinées, pour en faire un document administratif reflétant les situations foncières locales.

1 - Les différentes étapes techniques de réalisation du plan foncier de base

648. Des opérations pilotes menées à partir de 2010 sur plusieurs zones urbaines, péri-urbaines et rurales dans le cadre des projets de développement financés par la France et la Banque interaméricaine de développement ont permis de valider une méthodologie d'élaboration du plan foncier de base¹²⁸⁷. Les différentes étapes de cette méthodologie font appel à certaines technologies modernes, mais visent surtout à aborder la thématique foncière à travers une vision transversale fondée sur l'identification des parcelles, l'identification des personnes, et l'identification des droits¹²⁸⁸. Les principales phases d'élaboration du plan foncier de base ont été présentées dans le document « les Cahiers du foncier n°2 », publié par le Comité interministériel d'aménagement du territoire en juillet 2017¹²⁸⁹. La méthodologie comprend sept étapes.

649. La première étape concerne la photogrammétrie et le processus de restitution. Une orthophotographie en trois dimensions est réalisée à partir d'une couverture photographique aérienne, et des croquis sont réalisés à partir de ces orthophotographies pour faciliter le travail des arpenteurs-géomètres.

650. La seconde étape consiste en des « opérations de complétage » qui sont réalisées sur le terrain. Elles permettent de délimiter les parcelles avec les propriétaires et les occupants, et de vérifier les croquis des parcelles préalablement élaborés. Les données topographiques sont vérifiées, corrigées si nécessaire et cartographiées afin de constituer des planches foncières.

¹²⁸⁷ La méthodologie a été précisée à la suite de plusieurs opérations pilotes menées dans les quartiers urbains de Baillergeau, Bas Peu de Chose et Pernier, ainsi que dans les communes rurales de Camp Perrin et Sainte-Suzanne.

¹²⁸⁸ COMITE INTERMINISTERIEL D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, *Les Cahiers du foncier n°3 – Le Plan Foncier de Base à Baillergeau, Les leçons apprises, op.cit.*, p.11.

¹²⁸⁹ COMITE INTERMINISTERIEL D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, *Les Cahiers du foncier n°2 – Le Plan Foncier de Base à Bas Peu-de-Chose, Les leçons apprises, op.cit.*

651. La troisième étape vise à réaliser des enquêtes locales, à partir de questionnaires permettant de collecter les informations nécessaires au plan foncier de base. Cette phase s'accompagne d'une numérisation des documents de propriété et des documents d'identité des propriétaires et ayants droits. Les données ramenées par les enquêteurs alimentent un registre foncier.

652. La quatrième étape consiste ensuite à réaliser des analyses sociojuridiques afin de constituer des généalogies foncières, permettant de représenter et d'analyser les différentes mutations des parcelles depuis leur origine. Cette étape est particulièrement importante dans les cas des indivisions et dans les cas où les propriétaires indiqués sur les actes fonciers scannés ne correspondent pas aux personnes présentes sur la parcelle.

653. La cinquième étape est une phase d'harmonisation qui vise à mettre en commun l'ensemble des données collectées et traitées : généalogies foncières, planches foncières et registres fonciers. Cette phase permet de préparer des documents provisoires de synthèse, reprenant l'ensemble des informations collectées de manière harmonisée.

654. La sixième étape consiste à organiser une validation collective à l'échelle des quartiers ou des anciennes « habitations »¹²⁹⁰ avec les populations concernées. Cette phase s'organise sous forme de rencontre publique, où chaque propriétaire ou ayant droit est amené à confirmer ou infirmer les informations cartographiques et littéraires établies sur sa parcelle ou sur celles de ses voisins. Les informations relatives au domaine public sont également confirmées au cours de cette phase.

655. Enfin, la dernière étape vise à archiver l'ensemble des données foncières, sous formes papier et numérique, avec constitution d'un dossier unique et attribution d'un numéro unique par parcelle.

656. Cette approche méthodologique a été établie et précisée progressivement après plusieurs années d'expériences menées au niveau local. L'ensemble de ces procédures ont fait l'objet d'un manuel de procédure élaboré et validé par le Comité interministériel d'aménagement du territoire, afin que toutes les administrations ou prestataires externes qui peuvent avoir à mener

¹²⁹⁰ Les habitations en Haïti correspondent globalement aux anciennes plantations coloniales. Voir Jean M. PROPHÈTE, « Les habitations rurales dans l'optique de la décentralisation et de l'aménagement spatial », in *Cubergeo : European Journal of Geography* [en ligne], document 113, novembre 1999.

ce type de travaux aient le même référentiel technique¹²⁹¹. En revanche, très peu d'indications ont été précisées dans cette méthodologie concernant le système de mise à jour des données, alors que cela constitue un élément essentiel pour la validité à long terme de ce plan foncier de base. Seul l'enregistrement des actes notariés et d'arpentage au niveau local est évoqué, ce qui n'apparaît pas profondément différent des procédures cadastrales inopérantes actuelles. Cette question de la mise à jour sera très probablement un élément à approfondir à l'avenir pour garantir la pertinence et l'efficacité de ce plan foncier de base, au vu notamment de la vitalité de la dynamique informelle en matière foncière en Haïti.

657. Le plan foncier de base apparaît ainsi comme un outil d'administration foncière, mais également comme un outil indirect de sécurisation foncière individuelle. En effet, à travers l'ensemble des informations qu'il peut fournir et en raison de son approche pluridisciplinaire, il facilite l'élaboration des actes fonciers, que ce soit en matière administrative, notariale ou d'arpentage.

2 - Le plan foncier de base, une approche pluridisciplinaire visant à connaître les réalités foncières

658. L'élaboration du plan foncier de base repose sur une analyse précise des situations foncières locales et de droit, et s'organise autour d'axes techniques complémentaires. Tout d'abord, l'approche technologique, à travers l'utilisation de la photographie aérienne pour prédéfinir les parcelles ; puis, l'approche géométrique pour délimiter précisément les parcelles ; ensuite, l'approche socio-juridique, avec les enquêtes auprès des populations ; et enfin, l'approche historico-juridique, avec la réalisation des généalogies foncières. L'ensemble de la démarche est donc profondément pluridisciplinaire, et permet d'avoir un document foncier exhaustif.

659. Même si les projets de loi consacrant cette innovation du plan foncier de base n'ont pas été adoptés jusqu'à présent, cet exemple représente un cas concret intéressant d'intégration des pratiques et des situations foncières observées au niveau local dans un document administratif.

¹²⁹¹ Voir le rapport *LAND ALLIANCE, Étude d'impacts sociaux, Programme de sécurisation foncière en milieu rural, op.cit.*, p.2.

C – En Afrique du Sud, des innovations concernant principalement les *communal lands*

660. En Afrique du Sud, une étude menée en 2011 a estimé qu'environ 30 millions de Sud-africains, soit 60% de la population, occupaient des terres sans droits enregistrés auprès de l'administration. La majorité de cette population, 17 millions de personnes, vivait dans les *communal lands*¹²⁹².

661. Cette question de la sécurisation foncière des populations dans les territoires des *communal lands* a donc représenté un enjeu majeur de la réforme foncière sud-africaine, et concentré une bonne part des réflexions et innovations juridiques mises en place.

1 - Des innovations limitées en matière de restitution et de redistribution foncière

662. Le principe de restitution de la réforme foncière sud-africaine vise à restituer les terres aux descendants directs et aux héritiers des personnes ayant été expropriées sur la base de critères raciaux, au cours de l'apartheid, à la suite du *Native Land Act* de 1913¹²⁹³. Ce principe a été posé comme un élément constitutionnel, et cela aussi bien dans la Constitution transitoire de 1993 que dans la Constitution de 1996. Cette inscription, précise et relativement détaillée¹²⁹⁴, reflète son caractère essentiel en tant que droit fondamental aux yeux des constituants sud-africains. Les aspects techniques ont été précisés par le *Restitution Land Rights Act*, adopté en 1994. Dans la mise en œuvre, les restitutions en nature se sont révélées très difficiles à réaliser, notamment en zones rurales, et la plupart des situations ont été traitées par des indemnisations financières¹²⁹⁵.

¹²⁹² INSTITUTE FOR POVERTY, LAND, AND AGRARIAN STUDIES, *Diagnostic Report on Land Reform in South Africa*, *op.cit.*, p.81 : « Une étude (...) estime qu'environ 60% des Sud-Africains occupent une terre sans droits enregistrés dans le registre des actes : 17 millions dans les *communal lands*, 2 millions de *commercial farmers*, 3,3 millions d'occupants informels, 1,9 million habitants des cabanes d'arrière-court, 6,5 millions dans des *RDP Houses* » (notre traduction). (Précision : les *RDP Houses* sont des maisons construites dans le cadre du programme national « *Reconstruction and Development Programme* », qui vise à fournir de meilleurs services sociaux et habitations aux populations nécessiteuses).

¹²⁹³ Alinéa 7 de l'article 25 de la Constitution 1996.

¹²⁹⁴ Notamment dans la Constitution de 1993, dans les articles 121 et suivants.

¹²⁹⁵ Voir *supra* pp.99 et 100.

663. Le principe de la redistribution foncière a quant à lui été initié par le *Provision of Lands and Assistance Act* en 1993, et a ensuite été inscrit à l'article 25 de la Constitution de 1996¹²⁹⁶. Il a en grande partie été influencé par les théories de la Banque mondiale¹²⁹⁷. Ce volet a principalement consisté à mobiliser des fonds du Trésor public pour financer une politique de redistribution des terres agricoles, qui visait à l'origine à favoriser l'accès des populations pauvres à la propriété. Il a cependant connu différentes évolutions au cours des trente dernières années¹²⁹⁸.

664. Même si ces composantes de restitution et de redistribution constituent des volets essentiels de la réforme foncière sud-africaine, elles ne présentent pas directement d'innovations juridiques majeures en matière de reconnaissance et d'intégration des pluralités juridiques. En revanche, elles prévoient la création d'un principe institutionnel innovant, à travers les associations pour la propriété communautaire (CPA)¹²⁹⁹ instaurées par le *Communal Property Association Act* de 1996¹³⁰⁰. Cette loi sur les CPA a créé ces nouvelles entités juridiques afin de permettre à des individus qui souhaitaient posséder des terres conjointement de se regrouper au sein d'une association en vue de « détenir et gérer une propriété sur une base communautaire »¹³⁰¹. Ces entités peuvent posséder des titres fonciers, et élaborer collectivement une réglementation écrite qui pose les modes de fonctionnement de la tenure de ces terres¹³⁰². Ces réglementations doivent respecter les principes de démocratie, d'inclusion, de non-discrimination, d'égalité, de transparence et d'imputabilité¹³⁰³. L'ensemble des membres de l'association élisent démocratiquement un comité tous les deux ans, et ce comité est chargé de gérer les affaires quotidiennes de l'association¹³⁰⁴. Ces statuts ont permis à des bénéficiaires des composantes de restitution ou de redistribution de se regrouper pour pouvoir

¹²⁹⁶ Voir les alinéas 4 et 5 de l'article 25 de Constitution 1996.

¹²⁹⁷ Voir BANQUE MONDIALE, *Land Redistribution Options. Options for Land Reform and Rural Restructuring in South Africa*, op.cit. Voir également Klaus DEININGER, Clarissa AUGUSTINUS, Stig ENEMARK, et Paul MUNRO-FAURE, *Innovations in Land Rights Recognition, Administration, and Governance*, op.cit.

¹²⁹⁸ Voir supra pp.96-98.

¹²⁹⁹ Ces associations sont désignées en anglais par le terme « *communal property association* » et l'acronyme CPA.

¹³⁰⁰ *Communal Property Association Act, n°28 of 1996*.

¹³⁰¹ Ward ANSEEUW et Emmanuelle BOUQUET, *Rénovation des politiques publiques et enjeux de la réforme foncière sur les terres communautaires en Afrique du Sud*, op.cit., p.16.

¹³⁰² *Ibid*, p.63. Voir également Mickael CLARK et Nolundi LUWAYA, *Communal Land Tenure 1994-2017*, op.cit., p.17.

¹³⁰³ Ward ANSEEUW et Emmanuelle BOUQUET, *Rénovation des politiques publiques et enjeux de la réforme foncière sur les terres communautaires en Afrique du Sud*, op.cit., p.16

¹³⁰⁴ Mickael CLARK et Nolundi LUWAYA, *Communal Land Tenure 1994-2017*, op.cit., p.17.

gérer d'une manière commune les terres qui leur avaient été attribuées¹³⁰⁵. Cette loi, qui vise d'une certaine manière à faire évoluer le droit coutumier pour le mettre en conformité avec la Constitution et le droit positif, a été qualifiée par la Cour constitutionnelle sud-africaine de « mesure législative visionnaire »¹³⁰⁶.

665. Même si les CPA ont rencontré des difficultés de mise en œuvre, dues en grande partie à des mauvaises gestions financières et administratives¹³⁰⁷, ce mécanisme représente un exemple particulièrement intéressant dans la réflexion sur la mise en place d'un système pluraliste. Il permet de faire le lien entre le système traditionnel de propriété collective de la terre, et celui de statut enregistré et pris en compte dans le droit moderne, tout en respectant les principes constitutionnels fondamentaux. L'importance de ces CPA a notamment été confirmée par la Cour constitutionnelle dans l'affaire *Bakgatla-Ba-Kgafela Communal Property Association v Bakgatla-Ba-Kgafela Tribal Authority*¹³⁰⁸.

666. Cependant, ces CPA ne peuvent pas être mis en place dans les territoires ayant des conseils traditionnels¹³⁰⁹, et la loi prévoit des modes de gestion différents et spécifiques dans les *communal lands*.

¹³⁰⁵ *Ibid.*

¹³⁰⁶ Notre traduction de « *visionary piece of legislation* ». Voir *CONSTITUTIONAL COURT OF SOUTH AFRICA, Bakgatla-Ba-Kgafela Communal Property Association v Bakgatla-Ba-Kgafela Tribal Authority and Others* (Case CCT 231/14), 20 août 2015.

¹³⁰⁷ Mickael CLARK et Nolundi LUWAYA, *Communal Land Tenure 1994-2017, op.cit.*, p.17 : « Au fil des années, un certain nombre de problèmes sont survenus concernant les CPA. Ceux-ci ont été paralysés par une mauvaise gestion administrative et financière. (...) Ces CPA n'ont pas toujours été en mesure de se conformer aux exigences énoncées dans la loi sur les CPA, notamment en ce qui concerne la tenue annuelle des assemblées générales et les élections des nouveaux comités (...). Dans certains CPA, les comités ou certains membres puissants ont abusé de leur pouvoir et négligé les intérêts des membres ordinaires. Les droits de certains groupes vulnérables ont été particulièrement menacés, notamment les droits des femmes. (...) Certaines autorités traditionnelles se sont également opposées à des CPA, (...) en effet, elles semblaient croire que ces CPA contestaient leur autorité dans les *communal lands*. (...) L'ensemble de ces problèmes sont principalement dus au manque de contrôle et de soutien des autorités publiques » (notre traduction).

¹³⁰⁸ *CONSTITUTIONAL COURT OF SOUTH AFRICA, Bakgatla-Ba-Kgafela Communal Property Association v Bakgatla-Ba-Kgafela Tribal Authority and Others* (Case CCT 231/14), 20 août 2015.

Dans cet arrêt, la cour a confirmé les droits des bénéficiaires de la restitution et de la redistribution des terres de choisir la personne morale chargée de gérer les terres détenues sous une forme collective. A ce sujet, voir également Mickael CLARK et Nolundi LUWAYA, *Communal Land Tenure 1994-2017, op.cit.*, p.18.

¹³⁰⁹ Ce principe a été instauré par la *Communal Land Tenure Policy* adoptée en 2014 par le *Department of Rural development and Land Reform* afin d'éviter toute concurrence entre ces deux structures. Voir Mickael CLARK et Nolundi LUWAYA, *Communal Land Tenure 1994-2017, op.cit.*, p.12.

2 - Des innovations juridiques réelles en matière de gouvernance foncière dans les *communal lands*

667. L'évolution des règles juridiques en matière foncière dans les *communal lands* présentent certaines innovations intéressantes. Les apports principaux sont issus de l'*Interim and Informal Land Rights Act*, couramment nommé sous l'acronyme de loi IPILRA, et du *Communal Land Rights Act*, connu sous l'acronyme de loi CLaRA.

668. La loi IPILRA a été adoptée en 1996 et était à l'origine une mesure temporaire, prévue pour une durée d'un an, afin de protéger les droits fonciers informels dans les *communal lands*, en attendant qu'une nouvelle législation plus globale de réforme de la tenure foncière dans ces territoires puisse être établie¹³¹⁰. La loi consistait principalement à poser un mécanisme conservatoire afin d'empêcher les transactions et les dépossessions de terres dans ces zones¹³¹¹. Mais depuis 1996, et l'absence d'une législation globale sur la tenure foncière dans les *communal lands*, cette loi a été renouvelée chaque année. Cette loi a l'avantage de définir expressément pour la première fois la notion de droits fonciers informels¹³¹² : il s'agit ainsi du droit d'utiliser, d'occuper ou d'accéder à des terres appartenant à l'un des anciens *homelands*¹³¹³(i) , des droits des personnes bénéficiaires d'arrangements fiduciaires créés en vertu de lois votées par le Parlement¹³¹⁴ (ii), des droits de personnes qui possédaient au temps de l'apartheid des permis d'occupation temporaires (*permission to occupy* - PTO) (iii) , et des droits des personnes qui ont occupé dans l'ensemble du pays des terres de manière continue et paisible depuis 1993 (iv).

669. Cette loi IPILRA prévoit également un mécanisme novateur concernant les terres détenues sur une base communautaire, avec un système relativement protecteur pour les individus. Elle établit qu'un individu ne peut être privé de ses droits informels sur la terre que sur des fondements coutumiers et d'usage de sa communauté, et à condition que certaines exigences soient remplies. Une telle décision doit être prise à la majorité des titulaires ou des représentants

¹³¹⁰ Voir *supra* pp.308 et 309.

¹³¹¹ Ward ANSEEUW et Emmanuelle BOUQUET, *Rénovation des politiques publiques et enjeux de la réforme foncière sur les terres communautaires en Afrique du Sud*, *op.cit.*, p.63.

¹³¹² Désigné par le terme « *informal rights to land* » dans la loi.

¹³¹³ Mickael CLARK et Nolundi LUWAYA, *Communal Land Tenure 1994-2017*, *op.cit.*, p.8.

¹³¹⁴ *Ibid* : c'est le cas par exemple des personnes vivant sur les terres enregistrées sous le nom de *Ingonyama Trust* et du *Lebowa Mineral Trust*.

de la communauté, et doit prévoir le versement d'une indemnité appropriée¹³¹⁵. Cette loi IPILRA permet donc de préserver les espaces communautaires sur la base d'un fonctionnement par les règles communautaires, mais également de protéger, à titre individuel, les individus membres de cette communauté.

670. La loi CLaRA, adoptée en 2004, présente également certains concepts juridiques intéressants et innovants, même si cette loi n'a quasiment jamais été mise en œuvre¹³¹⁶ en raison d'un contentieux auprès de la Cour constitutionnelle qui a abouti à sa suspension en 2010¹³¹⁷. Cette loi avait pour objectif central la « sécurité juridique de la tenure foncière » dans les *communal lands* « par transfert des terres communautaires (...) aux communautés »¹³¹⁸. Pour cela, CLaRA posait des principes pour transformer les droits « d'ancien régime » en droits « de nouveau régime »¹³¹⁹. Trois options avaient ainsi été envisagées par cette loi : les terres pouvaient être détenues par un titre au nom de la communauté (i), les terres pouvaient être détenues en propriété exclusive et individuelle par les individus des communautés (ii), et un système hybride était également possible (iii)¹³²⁰. Pour mettre en place ces différentes options, suivre les procédures et représenter les communautés, deux institutions étaient prévues : le comité d'administration foncière (*Land Administration Committee - LAC*) au niveau local, qui visait à « faire appliquer les règles et à exercer la propriété au nom de la communauté » et le conseil des droits fonciers au niveau régional (*Land Rights Board - LRB*). L'une des grandes ambiguïtés relative au LAC concernait leur interaction avec les conseils traditionnels. Certains estimaient que dans les zones où il existait des conseils traditionnels, ceux-ci devaient prendre automatiquement la responsabilité des LAC, alors que d'autres envisageaient une liberté pour les communautés de choisir entre leur conseil traditionnel ou la mise en place d'une nouvelle entité spécifique à la gestion des questions foncières¹³²¹. Le contenu de la loi CLaRA ne

¹³¹⁵ Article 2 de l' *Interim Protection of Informal Land Rights Act, 31 of 1996*.

¹³¹⁶ Ward ANSEEUW et Emmanuelle BOUQUET, *Rénovation des politiques publiques et enjeux de la réforme foncière sur les terres communautaires en Afrique du Sud*, *op.cit.*, p.10 : « Cependant, quelques mois après sa promulgation, la loi a fait l'objet d'un recours en anticonstitutionnalité par un groupe de communautés, ce qui a eu pour conséquence d'en suspendre la mise en œuvre ».

¹³¹⁷ *CONSTITUTIONAL COURT OF SOUTH AFRICA, Tongoane and Others v National Minister for Agriculture and Land Affairs and Others* (Case CCT 100/09), 11 mai 2010.

¹³¹⁸ *Department of Land Affairs (DLA)*, préambule de la loi CLaRA, 2004, repris par Ward ANSEEUW et Emmanuelle BOUQUET, *Rénovation des politiques publiques et enjeux de la réforme foncière sur les terres communautaires en Afrique du Sud*, *op.cit.*, p.33.

¹³¹⁹ Ward ANSEEUW et Emmanuelle BOUQUET, *Rénovation des politiques publiques et enjeux de la réforme foncière sur les terres communautaires en Afrique du Sud*, *op.cit.*, p.33.

¹³²⁰ *Ibid*, p.35.

¹³²¹ Mickael CLARK et Nolundi LUWAYA, *Communal Land Tenure 1994-2017*, *op.cit.*, p.11 : « La loi CLaRA accordait des pouvoirs considérables aux chefs traditionnels et à leur conseil (...) en ce qui concerne l'occupation,

fournissait pas de réponse explicite à ce sujet. Ce conflit d'interprétation a représenté une source de tension et de crispation supplémentaire autour de cette loi.

671. Dans les *communal lands*, le législateur a essayé de poser un lien entre le moderne et le traditionnel, en laissant des marges d'interprétation et d'intervention aux pratiques coutumières dans un cadre enregistré par l'administration. Cela est particulièrement clair dans le cas de la loi CLaRA, qui prévoyait de maintenir ces territoires en gestion coutumière, en leur permettant cependant d'évoluer vers des principes de droit moderne et formel, et notamment vers la propriété individuelle. Les modes de gestion mis en place dans ces territoires devaient respecter les valeurs fondamentales de la Constitution, et le juge restait le gardien et l'interprète du respect de ces principes. Même s'il était imparfait sous plusieurs aspects, cet exemple représente une tentative intéressante de mise en ordre du pluralisme juridique en matière foncière. Il a été adopté à l'issue d'un processus politique long et complexe, et a ensuite été marqué par de fortes tensions politiques autour de sa mise en œuvre.

§2 – Des innovations adoptées à l'issue de processus politiques

672. La construction d'une politique publique est une question d'idées, d'intérêts, qui mobilise des institutions et des acteurs qui doivent monter des alliances et surmonter des conflits, pour pouvoir construire un compromis politique établi sur des valeurs communes¹³²². « La façon dont une société définit les droits de propriété » et les droits d'accès à la terre « traduit sa conception des rapports entre société et nature, entre individus et collectifs sociaux, entre État, pouvoirs et citoyens »¹³²³. Cette large interaction illustre la forte politisation des rapports fonciers¹³²⁴, et la nécessité de passer par une politisation des débats entre les multiples acteurs, et par des médiations, des confrontations et des négociations¹³²⁵ pour aboutir à une politique publique consensuelle en matière foncière.

l'utilisation et la gestion des terres communales. (...) Beaucoup de populations ont été opposées à ce que les chefs traditionnels aient un pouvoir absolu sur les terres qu'ils occupaient et utilisaient » (notre traduction).

¹³²² Philippe LAVIGNE-DELVILLE et Pierre-Yves LE MEUR, « Expertise anthropologique et politiques foncières au Sud », *op.cit.*, .83.

¹³²³ *Ibid*, p.84.

¹³²⁴ *Ibid*.

¹³²⁵ Jean-Pierre CHAUVÉAU et Philippe LAVIGNE-DELVILLE, « Quelles politiques foncières intermédiaires en Afrique francophone ? », *op.cit.*, p.231.

673. La recherche de ce consensus politique et la définition *a minima* de valeurs communes et d'objectifs communs, représentent une démarche complexe mais fondamentale pour aboutir à une politique publique équilibrée dans laquelle se retrouve la majorité des acteurs, et qui pourra ainsi être mise en œuvre sur le long terme, et résister aux événements et alternances politiques (A). Un tel processus de légitimité politique permet d'aboutir à un droit qui repose sur trois piliers : légalité, légitimité et efficacité¹³²⁶. Les trois pays d'étude ont connu des démarches différentes, que ce soit sur la forme ou sur le fond, pour tenter de construire ce consensus politique autour de la question foncière (B).

A – La nécessité d'une démarche politique ouverte en vue d'aboutir à un consensus national en matière foncière

674. La démarche pour aboutir à un consensus national sur la question foncière passe par des étapes sur le fond et sur la forme. Sur le fond, elle doit réussir à construire la conciliation d'intérêts concurrents entre de multiples acteurs, et sur la forme, elle doit aboutir à l'élaboration d'un document de politique nationale, qui constitue la feuille de route à long terme de la réforme engagée.

1 - Sur le fond, la difficile conciliation d'intérêts concurrents

675. Les politiques foncières s'articulent avec de multiples autres politiques sectorielles¹³²⁷, et il peut exister entre elles des risques de poursuivre des objectifs concurrents. La transversalité des réflexions, ainsi que la transparence et la coordination sectorielle, sont les premiers éléments importants pour permettre la construction d'un consensus autour de la question foncière.

676. La thématique foncière fait également intervenir une multiplicité d'acteurs aux logiques parfois contradictoires¹³²⁸. Il existe des tensions entre des logiques de sécurisation des modes

¹³²⁶ François OST et Michel VAN DE KERCHOVE, *De la pyramide au réseau – Pour une théorie dialectique du droit*, *op.cit.*, repris par Christophe EBERHARD, « Préliminaires pour des approches participatives du droit, de la gouvernance et du développement durable », *op.cit.*, p.132.

¹³²⁷ COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT, *Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud - Livre blanc des acteurs français de la coopération*, *op.cit.*, p.50.

¹³²⁸ Philippe LAVIGNE-DELVILLE, « Comment articuler législation nationale et droits fonciers locaux : expériences en Afrique de l'ouest francophone », in *Zones arides*, n°86, IIED, 31 p., p.18 : « La multiplicité des acteurs aux logiques contradictoires, les jeux divers des différentes administrations, les résistances au sein de la classe

populaires d'accès à la terre et des logiques de promotion de la compétition et du marché¹³²⁹. Par ailleurs, l'ensemble de ces acteurs présentent leur propre « puzzle de fonctionnement »¹³³⁰. Le consensus politique doit se construire au niveau de l'ensemble de ces acteurs, sans que certains ne se sentent exclus du processus. Il est ainsi essentiel de pouvoir comprendre les modes de fonctionnement de chacun de ces groupes d'acteurs pour pouvoir construire un consensus équilibré.

677. La phase de politisation des débats permet la définition des positions, et d'établir la base de la théorie du changement, sur les principes de la promotion du dialogue entre les différentes parties prenantes¹³³¹. L'ensemble des intervenants doivent être regroupés dans une même arène¹³³², et c'est le rôle de l'État d'organiser la coordination de ce dialogue, dans le cadre de la construction de sa politique publique. Mais il est également fondamental de faire évoluer cette approche traditionnelle de construction d'une politique publique centrée sur l'État, pour ouvrir le processus et l'élargir à de multiples acteurs : société civile, ONG, bailleurs de fonds, opérateurs privés... C'est-à-dire à l'ensemble des acteurs d'une société et l'ensemble des usagers du foncier¹³³³. Cette ouverture facilite la mise en place d'un système *bottom-up*, qui est aujourd'hui une marque importante de l'élaboration des politiques publiques. Le regroupement de l'ensemble de ces acteurs au sein d'un débat national évite les risques de dérives et d'erreurs d'interprétation¹³³⁴, qui représentent souvent une limite à la construction d'un consensus national¹³³⁵.

politique et administrative, les ingérences des conditionnalités des bailleurs et des experts, tout cela renforce l'incertitude sur les finalités d'une politique foncière et sur ses fondements, qui doivent être acceptables à la classe politico-administrative et aux populations ».

¹³²⁹ Philippe LAVIGNE-DELVILLE et Pierre-Yves LE MEUR, « Expertise anthropologique et politiques foncières au Sud », *op.cit.*, p.81.

¹³³⁰ Hermine PAPAZIAN, *De la pluralité au pluralisme (sahélien)*, *op.cit.*, p.20. Voir *supra* p.296.

¹³³¹ Lorenzo COTULA, « *International Soft-law Instruments and Global Resource Governance : Reflections on the Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure* », *op.cit.*, p.118.

¹³³² Philippe LAVIGNE-DELVILLE et Pierre-Yves LE MEUR, « Expertise anthropologique et politiques foncières au Sud », *op.cit.*, p.87. Voir également Etienne LE ROY, « Pourquoi, en Afrique, le droit refuse-t-il toujours le pluralisme que le communautarisme induit ? », in *Anthropologie et Sociétés*, Vol.40, n°2, 2016, pp.25-42, p.30 : « Plus que la coexistence de normes en elles-mêmes, c'est la pluralité non régulée des instances d'arbitrage et de médiation qui pose problème ».

¹³³³ Lorenzo COTULA, « *International Soft-law Instruments and Global Resource Governance : Reflections on the Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure* », *op.cit.*, p.118.

¹³³⁴ COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT, *La formalisation des droits sur la terre dans les pays du Sud : dépasser les controverses et alimenter les stratégies*, *op.cit.*, p.29.

¹³³⁵ Hermine PAPAZIAN, *De la pluralité au pluralisme (sahélien)*, *op.cit.*, p.26 : « Ce n'est finalement pas tant que les lois officielles ne sont pas effectives en pratique, mais plutôt qu'elles sont interprétées et utilisées selon le besoin et les perceptions au travers de logique d'action des différents acteurs ».

678. Cette mise en débat doit permettre la définition de valeurs communes, et la définition de principes supérieurs communs¹³³⁶ au sein de l'ensemble des acteurs. Ces éléments négociés constituent la base d'une politique publique durable, construite sur « un compromis institutionnalisé »¹³³⁷.

2 - Sur la forme, l'importance de valider ce compromis par un document de politique foncière

679. La mise en forme d'un document de politique foncière permet de produire « un cadre commun de référence et d'orientation en matière foncière »¹³³⁸. Cela garantit la transparence du processus, valide les arbitrages réalisés à l'issue de la mise en débat des questions, et facilite la lisibilité des orientations officielles de la réforme à mettre en œuvre sur le long terme. C'est ensuite sur le fondement de ces éléments politiques que peut se construire une évolution du cadre juridique. Ainsi, « une législation n'est qu'un outil », et « elle ne remplace pas une politique »¹³³⁹.

680. Pour être exhaustif et opérationnel, ce document doit prendre en considération l'ensemble de la question politique, c'est-à-dire regrouper ce que les anglo-saxons désignent à travers trois termes : le *politics*, le *policy* et le *polity*¹³⁴⁰. Ce document doit aussi bien prendre en compte les jeux et enjeux de pouvoirs (*politics*) que les questions de politique publique sectorielle (*policy*) et les capacités de l'administration et de l'appareil gouvernemental à les mettre en œuvre (*polity*). C'est à travers cette triple vision qu'une politique publique pourra être construite et mise en forme de manière cohérente.

¹³³⁶ Mireille DELMAS-MARTY, *Le pluralisme ordonné, Les forces imaginantes du droit (II)*, op.cit., p.36. Voir également Pierre BRUNET, « L'articulation des normes. Analyse critique du pluralisme ordonné », op.cit.

¹³³⁷ Ward ANSEEUW et Emmanuelle BOUQUET, *Rénovation des politiques publiques et enjeux de la réforme foncière sur les terres communautaires en Afrique du Sud*, op.cit., p.106. Voir également Vincent BASSERIE et Hubert OUEDRAOGO, *Les politiques formelles et concertées : le chaînon manquant des systèmes fonciers ouest-africains ?*, Fiche pédagogique du Comité technique foncier et développement, Ministère des Affaires étrangères/Agence française de développement, juin 2011, 4 p., p.3 : « l'objectif essentiel du processus est d'aboutir à un consensus foncier national (qui ne pourra bien sûr pas être atteint sur tous les sujets), sur la base d'une négociation à partir de l'explicitation et de la reconnaissance de la diversité des enjeux portés par les différents acteurs et des différents intérêts fonciers légitimes ».

¹³³⁸ Vincent BASSERIE et Hubert OUEDRAOGO, *Les politiques formelles et concertées : le chaînon manquant des systèmes fonciers ouest-africains ?*, op.cit., p.3.

¹³³⁹ COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT, *Actes du forum foncier et développement des 9 et 10 novembre 2010*, op.cit., p.44.

¹³⁴⁰ Jean LECA, « L'État entre *politics*, *policies* et *polity*, ou peut-on sortir du triangle des Bermudes ? », op.cit. Voir également *supra* p.16 et note 15, p.16.

681. Ainsi, une politique foncière est construite sur un produit (le document de politique), qui vient compléter un processus (la méthodologie d'élaboration de la politique)¹³⁴¹. La mise en forme de la politique représente donc l'aboutissement d'une démarche longue et complexe¹³⁴², et relève clairement de la responsabilité de l'État¹³⁴³. En fonction de chaque contexte et de chaque dynamique nationale, elle peut se présenter sous des formes différemment abouties et exhaustives. C'est notamment le cas dans les trois pays d'étude, qui illustrent sur ce point des situations très différentes.

B – Des processus et mises en forme politiques différents dans les trois pays d'étude

682. L'adoption d'un document explicitant les choix politiques retenus dans le cadre des réformes foncières est un élément essentiel pour garantir la lisibilité et la cohérence du processus sur le long terme. Sur ce point, les trois pays d'étude ont eu une approche différente concernant la réalisation et la mise en forme d'un tel document.

1 - Au Niger, l'adoption tardive d'un document de politique nationale

683. Pendant une très longue période, le Niger n'a pas eu de document de référence cadrant sa politique foncière. Les principes directeurs de la politique de développement rural du pays ont été adoptés en 1992¹³⁴⁴ et l'ordonnance n°93-015 fixant principes d'orientation du Code rural a été adoptée l'année suivante, sur la base de ces principes directeurs. La plupart des observateurs considéraient à l'époque que ces deux documents présentaient les orientations politiques du Niger en matière de foncier rural, et qu'il n'était donc pas nécessaire d'adopter un document spécifique supplémentaire pour présenter la politique nationale foncière¹³⁴⁵.

¹³⁴¹ Vincent BASSERIE et Hubert OUEDRAOGO, *Les politiques formelles et concertées : le chaînon manquant des systèmes fonciers ouest-africains ?*, *op.cit.*

¹³⁴² *Ibid*, p.4.

¹³⁴³ *Ibid*, p.3 : « En tant que ligne de conduite adoptée par les pouvoirs publics, la politique foncière relève clairement de la responsabilité de l'État » et « repose sur des choix à opérer, des options à prendre, des réponses à apporter à des questions fondamentales ».

¹³⁴⁴ Ordonnance n°92-030 du 8 juillet 1992 portant adoption du document intitulé « Principes directeurs d'une politique de développement rural pour le Niger ».

¹³⁴⁵ Florence BRON-SAIDATOU, *La gouvernance foncière au Niger : malgré des acquis, de nombreuses difficultés*, *op.cit.*, p.3 : « ils ont prévu la mise en place d'un Code rural, comme outil de mise en œuvre de la politique foncière nationale ». « Cette politique s'est concrétisée par l'adoption en 1993 de l'ordonnance 93-015 ».

684. Après vingt années de processus de mise en œuvre du Code rural du Niger, une étude bilan menée en 2013 a souligné l'importance d'élaborer un document de « politique foncière globale » (...) afin de « refonder la politique foncière nigérienne » pour « disposer de bases solides pour affronter les défis actuels et futurs du développement aussi bien en milieu rural qu'urbain »¹³⁴⁶. C'est ainsi qu'à partir de 2013 une réflexion nationale a été lancée afin de poser les nouvelles fondations d'un document de politique foncière. Des « états généraux du foncier » ont été organisés à Niamey en 2018, à la suite desquels des recommandations clés pour l'élaboration d'un document de politique foncière rurale ont été formulées, et un comité technique multi-acteurs a été mis en place, avec pour mission de proposer un premier document provisoire de politique nationale foncière en milieu rural¹³⁴⁷. Ce document a ensuite été présenté en consultation dans les différentes régions, pour collecter les observations et commentaires des organisations de la société civile et des différents acteurs impliqués sur les questions foncières. À la suite de l'ensemble de ce processus, un document de « politique foncière rurale du Niger » a été adopté par décret en conseil des ministres¹³⁴⁸. Ce document a été assorti d'un plan d'action pour sa mise en œuvre sur la période 2021-2027¹³⁴⁹.

685. Ce document de politique foncière rurale du Niger fait le lien entre trente années de mise en œuvre du Code rural et les réorientations nécessaires du processus. Il lève certaines ambiguïtés, constate certaines insuffisances et précise les éléments de ce qui devrait être la ligne politique sur le long terme. Il établit le cadre et les lignes de réforme prioritaires du dispositif juridique. En ce sens, il constitue un bon exemple de l'apport et de la complémentarité d'un

D'autres documents, comme l'étude bilan pour les 20 ans du Code rural, n'hésite pas à parler de politique foncière rurale du Niger, même si ce document n'existait pas à l'époque au sens propre.

¹³⁴⁶ Voir SECRÉTARIAT PERMANENT DU CODE RURAL/CEFEP, *Étude de bilan de la mise en œuvre de la politique foncière rurale du Niger. Vingt ans de Code Rural*, op.cit. Le manque de cadre de référence a également été souligné lors d'une étude menée par Abdoul Karim MAMALO : Abdoul Karim MAMALO, *Code rural du Niger et élaboration de la loi pastorale : une capitalisation d'expérience*, op.cit., pp.21-22: « dans la réalité, il n'existe pas malheureusement une autorité de régulation pour corriger les éventuels manquements et garantir le leadership du Code rural en matière de réglementation du foncier rural ; cela traduit l'incapacité de cette politique à constituer le cadre de référence qu'elle est supposée être ».

¹³⁴⁷ Ce comité comprenait 44 membres : « Immédiatement après ces assises, un comité technique multi-acteurs a été mis en place pour conduire le processus d'élaboration de la politique. C'est ainsi qu'a été déclenché le long processus participatif, inclusif d'élaboration de la politique foncière rurale du Niger » (déclaration ministre de l'Équipement du Niger, le 9 novembre 2021 à Niamey).

¹³⁴⁸ Décret n°2021-747/PRN/MAG du 9 septembre 2021 portant adoption du document de la politique foncière rurale du Niger (PFRN).

¹³⁴⁹ COMITÉ NATIONAL DU CODE RURAL, *Politique foncière rurale du Niger, Plan d'action 2021-2027*, 2021, 59 p.

document de politique à l'ensemble d'un dispositif juridique. Il expose très clairement qu'un cadre juridique ne peut pas se substituer à une politique¹³⁵⁰.

686. Le cas nigérien prouve qu'il n'est pas nécessaire d'avoir un document présentant la politique poursuivie dès le début du processus, mais que cela devient un élément essentiel sur le long terme, ne serait-ce que pour confirmer ou renforcer son portage politique, et pour conforter les orientations et les articulations vis-à-vis des autres politiques sectorielles. Cette dynamique de long terme du cas nigérien pour construire ce document de politique foncière contraste fortement avec la situation haïtienne.

2 - En Haïti, l'absence de débat et de document politique de référence

687. La rénovation du cadre juridique du foncier en Haïti s'est construite à travers des expériences pilotes, menées à partir de 2010 et qui ont permis d'affiner la méthodologie et de valider les orientations de la réforme foncière. Cependant, « mettre en œuvre une démarche de formalisation des droits dans le cadre d'une politique nationale est très différent de mener une opération pilote expérimentale »¹³⁵¹, et l'exemple haïtien en est une illustration. En effet, définir une politique nationale nécessite d'ouvrir le débat sur des questions extra-techniques, et de « revoir ou mettre au point de nombreux outils et procédures dont l'opération pilote avait pu se passer »¹³⁵². Or, ce débat politique sur les orientations et le contenu de la réforme foncière à mettre en œuvre en Haïti n'a jamais eu lieu¹³⁵³. Pourtant, l'importance d'organiser un débat national sur la question foncière et de structurer les éléments d'une politique avait été soulignée dès 1996 dans les différents rapports du projet FAO/ANDAFAR¹³⁵⁴.

688. Dans le cas spécifique d'Haïti, l'absence de document de référence politique a été un manque évident pour cadrer et coordonner l'appui des institutions internationales dans un

¹³⁵⁰ Vincent BASSERIE et Hubert OUEDRAOGO, *Les politiques formelles et concertées : le chaînon manquant des systèmes fonciers ouest-africains ?*, op.cit., p.2 : « Une loi ne constitue pas une politique : elle n'est que la traduction au plan juridique d'une politique ».

¹³⁵¹ COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT, *Actes du forum foncier et développement des 9 et 10 novembre 2010*, op.cit., p.44.

¹³⁵² *Ibid.*

¹³⁵³ Un atelier international a cependant été organisé peu de temps après le séisme de 2010, mais a principalement consisté à avoir des échanges techniques entre participants, et non une approche politique de la question foncière.

¹³⁵⁴ André Marcel D'ANS, *Mission d'appui pour la politique agro-foncière en Haïti, Rapport anthropologique*, op.cit., p.3.

contexte d'urgence à la suite du séisme de 2010. L'absence de ce document a empêché les bailleurs de fonds d'attribuer leurs contributions sur les fondements d'une politique foncière clairement établie¹³⁵⁵. Et à la suite du tremblement de terre, il n'a pas été possible dans un contexte d'urgence d'élaborer ce type de document.

689. Le blocage actuel pour l'avancée de la réforme, et le fait que les quatre projets de loi n'aient pu être votés au Parlement, sont probablement liés à cette absence de débat national et d'explication sur les résultats des opérations pilote. Le fait d'attendre plus de vingt ans pour organiser ce débat, qui plus est dans un contexte de fragilité institutionnelle et de fonctionnement parlementaire aléatoire, a pour l'instant abouti au blocage du processus à la phase ultime de la validation politique, à savoir le vote parlementaire. L'ouverture d'un débat en amont aurait permis de structurer les éléments de réforme dans un document de référence politique et d'échanger sur les avancées des travaux réalisés dans le cadre des opérations pilotes. Cela aurait également permis de poser les fondations du portage politique, d'avoir un soutien de la société civile, et de favoriser l'appui des bailleurs de fonds. L'exemple haïtien prouve qu'une approche technique d'une réforme ne remplace pas un processus politique.

3 – En Afrique du Sud, des choix politiques initiaux nécessitant une actualisation

690. En Afrique du Sud, les choix politiques de la réforme ont été très clairement validés et présentés dans plusieurs documents clés. Les prémices de la réflexion politique ont été posées par le « document cadre sur la politique foncière » en mai 1995¹³⁵⁶, et le livre vert sur la politique foncière en février 1996. Mais c'est surtout le livre blanc sur la politique foncière, validé en avril 1997, qui établit les fondements des trois programmes reconnus par la Constitution : la restitution, la redistribution et la réforme de la tenure foncière. Ce livre blanc reconnaît officiellement les pratiques et tenures coutumières, et pose la distinction entre

¹³⁵⁵ Frisner PIERRE et Michel LAFORGE, *Rapport final d'évaluation à mi-parcours du Programme de sécurisation foncière en milieu rural*, *op.cit.* Voir également Marie REDON, « La question foncière : un aspect de la reconstruction qui ne peut être sous-estimé », *op.cit.* : « Des ONG et acteurs internationaux mettent en œuvre des projets sur place en s'inspirant de leurs expériences dans d'autres contextes ». Voir aussi Marie THOMAS, *L'urbanisme et la gestion de l'urgence à Port-au-Prince. Analyse des projets réalisés dans des quartiers sinistrés*, mémoire de fin d'études en Master en architecture, Université de Liège, 2019, 138 p. : « Après le tremblement de terres, l'aide internationale a su intervenir sur les besoins primordiaux de la population mais n'a pas réussi à aider le pays à développer une vision stratégique et prospective ».

¹³⁵⁶ DEPARTMENT OF LAND AFFAIRS, *White Paper on South African Land Policy*, *op.cit.*, p.6.

« gouvernance » et « propriété » des terres. Ces éléments sont essentiels car ils sont la base d'une reconnaissance des pluralités juridiques en Afrique du Sud, et de la mise en place d'un système pluraliste.

691. A travers ce livre blanc, la définition politique du processus est très claire en Afrique du Sud. De nouveaux débats et constats sont cependant apparus au fur et à mesure de la mise en œuvre de la réforme, et n'ont pas entraîné une revue officielle de ce document cadre de la politique foncière sud-africaine. Dans le cas sud-africain, au cours de la phase de mise en œuvre, les grandes orientations du livre blanc se sont confrontées à la réalité, et il est apparu que certains éléments avaient été sous-estimés en début de processus. C'est le cas par exemple des modes de gouvernance foncière dans les *communal lands*, qui auraient sans doute nécessité la définition d'une vision et d'une orientation plus précise, pour pouvoir ensuite faciliter le travail d'élaboration de la réforme juridique sur cette question. Le fait d'avoir gardé un certain silence sur cette question sensible des *communal lands* dans le document politique du livre blanc a reporté le débat, et donc obligé à faire des choix, parfois contestés par la suite, sans ligne politique originelle officielle.

692. Le cas sud-africain montre ainsi que les documents cadres politiques sont d'un apport essentiel, mais que ceux-ci doivent également être revus et actualisés à partir des expériences tirées de la mise en œuvre, afin de rester pertinents et de maintenir une orientation politique cohérente sur le long terme.

693. Sur l'ensemble des trois pays d'étude, les innovations juridiques sont multiples en matière foncière, et illustrent les différentes approches possibles pour repenser la gouvernance et l'action publique en la matière. Elles présentent des avancées, mais aussi des limites, et n'apparaissent pas nécessairement structurées sur le long terme au sein de documents officiels et transparents de politique foncière. Certaines difficultés sont apparues dans la mise en œuvre de ces innovations, et les résultats concrets de ces mises en œuvre apparaissent aujourd'hui relativement contrastés.

Section 2 – Des innovations juridiques aux résultats contrastés

694. Les trois cas d'étude présentent l'avantage d'avoir une longue période de mise en œuvre depuis le début des processus de réforme : trente ans pour l'Afrique du Sud, trente ans pour le Niger, et plus de dix ans pour Haïti¹³⁵⁷. Après cette longue période de mise en œuvre, certains bilans et constats peuvent être établis. Ceux-ci s'organisent principalement autour de deux axes : tout d'abord, les difficultés à mettre en œuvre concrètement les objectifs fixés par la réforme (§1), et ensuite des failles conceptuelles, plus ou moins importantes, qui sont apparues au fur à mesure des mises en œuvre de ces réformes (§2).

§1 – La difficile mise en œuvre de ces innovations juridiques

695. Pour différentes raisons, les trois pays d'étude ont rencontré des difficultés à mettre en œuvre les différentes innovations juridiques de leur réforme foncière. Cela s'est traduit par des problèmes d'efficience, des innovations inachevées, ou encore des hésitations et revirements dans les concepts mêmes de ces innovations.

A – Au Niger, des innovations peu efficaces

696. La mise en œuvre des réformes et innovations juridiques en matière foncière au Niger a été fortement affectée par certains éléments liés au contexte général du pays. Ainsi, le contexte politique a été marqué par trois coups d'État au cours des trente dernières années, qui ont entraîné de profondes modifications au sein des équipes gouvernementales et administratives¹³⁵⁸. Malgré cette instabilité politique, le processus du Code rural du Niger n'a jamais été remis en cause, et a toujours été vu par les responsables successifs du pays comme une réelle opportunité de développement et de structuration du pays et du monde rural. Ce dispositif apparaît donc relativement dépolitisé¹³⁵⁹, et semble faire consensus, du moins dans ses grands principes, auprès des différents acteurs publics nigériens.

¹³⁵⁷ Voir presque 30 ans si l'on considère que les premiers travaux ont commencé avec le projet FAO/ANDAFAR en 1995.

¹³⁵⁸ Ces coups d'État ont eu lieu en 1996, 1999 et en 2010.

¹³⁵⁹ Du moins au sens du *politics*, tel que présenté *supra* p.332.

697. Le processus et les innovations du Code rural du Niger reposent sur un double dispositif : le dispositif institutionnel et le dispositif juridique¹³⁶⁰. Ces deux composantes ont présenté chacune des dynamiques différentes au cours des trente dernières années, mais ont également chacune été confrontée à des problématiques sérieuses de mise en œuvre.

1 - La difficile mise en œuvre du dispositif institutionnel

698. Le dispositif du Code rural prévoit des institutions à tous les échelons administratifs du pays¹³⁶¹, c'est-à-dire aux niveaux national, régional, départemental, communal, et local (villages et tribus). Cet ancrage institutionnel permet une articulation fondée sur un principe de subsidiarité et de complémentarité entre ces différents niveaux administratifs, mais représente également une difficulté majeure en raison du nombre d'institutions à mettre en place, à faire fonctionner et à contrôler par la suite. Selon le document de politique foncière rurale du pays, le taux de couverture des institutions du Code rural en 2019 était le suivant : 100% au niveau régional (8 secrétariats permanents régionaux -SPR- mis en place dans les 8 régions du pays), 90% au niveau départemental (57 commissions foncières départementales -COFODEP- mises en place sur 63 départements au total), 96% au niveau communal (256 commissions foncières communales -COFOCOM- mises en place dans les 266 communes du pays), et 41% au niveau des villages et tribus (7 500 commissions foncières de base -COFOB- mises en place sur les 18 000 villages et tribus estimés du pays)¹³⁶². D'un point de vue quantitatif, après trente ans de processus, il reste encore à parachever le dispositif institutionnel pour pouvoir avoir un maillage complet couvrant l'ensemble des échelons administratifs et l'ensemble du territoire national.

699. En dehors de cet aspect chiffré, un élément plus inquiétant concerne « les déficiences (...) de fonctionnalités des structures », en raison « des insuffisances en dotation financière et en équipement matériel », qui entraînent « des dysfonctionnements dans la gestion et le suivi des activités »¹³⁶³. Le financement des institutions apparaît comme un élément fondamental, mais également extrêmement complexe à résoudre dans un pays aux ressources propres limitées. La question de l'autonomie financière des structures du Code rural, de même que celle d'un fonds

¹³⁶⁰ Abdoul Karim MAMALO, *Code rural du Niger et élaboration de la loi pastorale : une capitalisation d'expérience, op.cit.*, p.7.

¹³⁶¹ COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT, *Bilan de la mise en œuvre du Code rural du Niger, op.cit.*, p.3.

¹³⁶² COMITÉ NATIONAL DU CODE RURAL, *Politique foncière rurale du Niger, 2021*, 56 p., p.12.

¹³⁶³ *Ibid.*

national, sont régulièrement évoquées pour financer les structures du Code rural¹³⁶⁴. Mais aucune solution concrète et pérenne n'a pu être dégagée sur ce point jusqu'à aujourd'hui. Les moyens d'action, qui demandent une mobilisation technique et humaine importante pour intervenir à une si grande échelle territoriale, demeurent limités, et le dispositif reste très fortement dépendant de l'aide internationale et de l'approche-projet¹³⁶⁵.

700. La dynamique de mise de place institutionnelle du Code rural s'est construite en parallèle de la structuration du processus de décentralisation au Niger. A la suite de plusieurs conférences nationales organisées au cours des années 90, le Niger a instauré pour la première fois les bases de son organisation territoriale décentralisée dans la Constitution de la V^{ème} république, en 1999¹³⁶⁶. Ces principes ont ensuite été repris dans les constitutions de la VI^{ème} République en 2009¹³⁶⁷ et de la VII^{ème} République en 2010¹³⁶⁸. Depuis son inscription dans la Constitution en 1999, la décentralisation a connu des évolutions et des étapes majeures, à travers notamment la loi n°2008-42 du 31 juillet 2008 relative à l'organisation et à l'administration du territoire, et l'ordonnance n°2010-54 portant Code général des collectivités territoriales. Bien que distinct du processus administratif de décentralisation, le dispositif institutionnel du Code rural s'est construit en parallèle et en interaction avec celui-ci. Ainsi, « le Code rural a su harmoniser son dispositif institutionnel de mise en œuvre en tenant compte des pouvoirs et responsabilités des institutions décentralisées »¹³⁶⁹. Par exemple, les commissions foncières communales ont été créées par le décret n°098/MDA/CNCR/SP du 25 novembre 2005, à la suite de la loi n°2002-14 portant création des communes¹³⁷⁰. La co-construction de ces deux processus est un élément essentiel pour comprendre leur articulation théorique, mais également matérielle. Les institutions du Code rural englobent des représentants des collectivités territoriales à tous les niveaux, et peuvent apparaître comme des organes complémentaires des institutions décentralisées en matière de gouvernance locale des ressources naturelles et de sécurisation

¹³⁶⁴ ASSOCIATION POUR L'AMÉLIORATION DE LA GOUVERNANCE DE LA TERRE, DE L'EAU ET DES RESSOURCES NATURELLES (AGTER), *Capitalisation sur l'expérience du Code rural au Niger*, op.cit., p.37. Voir également COMITÉ NATIONAL DU CODE RURAL, *Politique foncière rurale du Niger*, 2021, 56 p., pp.47-48.

¹³⁶⁵ Voir *supra* pp.229-234.

¹³⁶⁶ Articles 127 et 128 de la Constitution du 18 juillet 1999.

¹³⁶⁷ Articles 127 à 129 de la Constitution du 4 août 2009.

¹³⁶⁸ Articles 164 à 167 de la Constitution du 25 novembre 2010.

¹³⁶⁹ Abdoul Karim MAMALO, *Code rural du Niger et élaboration de la loi pastorale : une capitalisation d'expérience*, op.cit., p.8.

¹³⁷⁰ ASSOCIATION POUR L'AMÉLIORATION DE LA GOUVERNANCE DE LA TERRE, DE L'EAU ET DES RESSOURCES NATURELLES (AGTER), *Capitalisation sur l'expérience du Code rural au Niger*, op.cit., p.37., p.22 : « Les commissions foncières communales (...) sont nées avec le processus de décentralisation en 2004 ».

foncière des administrés. A ce titre, « la nouvelle politique foncière rurale du Niger (...) est étroitement intégrée au processus de décentralisation »¹³⁷¹.

701. La structure institutionnelle du Code rural présente aussi certaines interactions étroites avec la chefferie traditionnelle. La chefferie est représentée au sein des commissions foncières à chaque niveau, et les chefs sont présidents des commissions foncières de base, au niveau des villages et tribus. D'un point de vue coutumier, mais aussi au niveau du droit positif, la question foncière est une prérogative importante de la chefferie traditionnelle au Niger¹³⁷². L'intégration de la chefferie au sein des institutions du Code rural a permis d'institutionnaliser les missions foncières des chefs, et de structurer leurs interventions en améliorant la transparence et l'obligation de redevabilité de leurs décisions en la matière.

702. L'ensemble de ces paramètres, qu'ils soient d'ordres politiques ou financiers, ou en lien avec la décentralisation et la chefferie, ont joué une influence majeure dans la mise en œuvre globale du dispositif du Code rural au Niger. Cette mise en œuvre a également été marquée par des difficultés pour faire aboutir certains aspects juridiques en lien avec la réforme.

2 - La difficile mise en œuvre du dispositif juridique

703. Globalement, les différentes innovations prévues par les textes du Code rural du Niger ont été peu mises en œuvre au cours des trente dernières années, et peu confrontées à la réalité. Ainsi, elles ont rarement évolué d'un point de vue conceptuel. Davantage d'expériences concrètes, abouties ou non, auraient permis de faire mûrir progressivement ces notions et ces outils pour les rendre plus efficaces. Après trente années de processus, ces innovations apparaissent donc encore très théoriques, et manquent de références pratiques. Les déficits en ressources financières et humaines à tous les niveaux institutionnels semblent être la principale raison à cette difficulté de s'engager dans des démarches expérimentales. Ces éléments ont été

¹³⁷¹ COMITÉ NATIONAL DU CODE RURAL, *Politique foncière rurale du Niger*, 2021, 56 p., pp.25-26.

¹³⁷² Voir par exemple l'article 18 de la loi n°2015-01 portant statut de la chefferie traditionnelle : « le chef traditionnel dispose du pouvoir de conciliation des parties en matière coutumière, civile, et de transactions foncières. (...) Le chef règle selon la coutume, l'utilisation par les familles et les individus, des terres de cultures et des espaces pastoraux, sur lesquels la communauté coutumière et traditionnelle dont il a la charge possède des droits coutumiers reconnus, sans préjudices des dispositions du code rural ».

identifiés comme des freins pour entraîner une dynamique dans la mise en œuvre de ces éléments novateurs¹³⁷³.

704. D'un point de vue concret, les émissions d'actes de sécurisation foncière « restent quantitativement anecdotiques »¹³⁷⁴. Ce manque d'impact du dispositif du Code rural en matière de sécurisation foncière des administrés est lié à plusieurs facteurs : information insuffisante des ruraux, faible couverture des commissions foncières au niveau des villages, dysfonctionnement des commissions foncières, actes parfois délivrés par d'autres autorités¹³⁷⁵... Cela interroge sur « l'adéquation de l'offre de sécurisation foncière » proposée par le Code rural « avec les besoins des populations »¹³⁷⁶. Comme cela a été souligné, les logiques de possessions collectives des terres sont sans doute trop peu prises en compte, et les actes actuellement proposés par le Code rural ne semblent pas pouvoir s'adapter facilement à l'importante diversité des réalités socio-foncières qui existent au Niger¹³⁷⁷. Une réflexion de fond semble ainsi nécessaire pour faire évoluer les différents modes de sécurisation et les différents actes délivrés par les institutions du Code rural.

705. Le dossier rural est également un concept qui a connu très peu d'expériences concrètes de mise en œuvre. Pourtant, il constituait une innovation majeure, dès l'ordonnance-cadre de 1993 fixant principes d'orientation du Code rural. Il a notamment fait l'objet d'un texte réglementaire spécifique afin de pouvoir devenir un élément clé de la gouvernance foncière locale¹³⁷⁸.

¹³⁷³ COMITÉ NATIONAL DU CODE RURAL, *Politique foncière rurale du Niger*, 2021, 56 p., p.32.

¹³⁷⁴ *Ibid*, p.12. « Après 20 années de mise en œuvre du Code Rural, il a été estimé que seules 2% des parcelles rurales bénéficiaient d'un acte administratif délivré par les commissions foncières. A ce rythme, dix siècles seraient nécessaires pour parvenir à sécuriser l'ensemble des parcelles rurales ».

¹³⁷⁵ *Ibid*, p.33 : « La faiblesse de ce rythme résulte de plusieurs facteurs, notamment la faible couverture en Cofos de base, les dysfonctionnements des Cofos existantes et le fait que des actes de sécurisation soient délivrés par d'autres autorités, l'information insuffisante des ruraux, etc. ».

¹³⁷⁶ *Ibid*, p.33 : « Cependant, la diversité des situations foncières en milieu rural est importante et en évolution permanente. Il convient donc d'interroger aussi l'adéquation de l'offre de sécurisation foncière avec les besoins des populations. Force est de constater que les actes délivrés par les institutions du Code Rural visent principalement à sécuriser individuellement les acteurs ruraux, alors que les systèmes fonciers coutumiers reposent encore dans une large mesure sur des logiques de possessions foncières collectives. Il est donc nécessaire d'adapter et de diversifier les actes de sécurisation pour tenir compte de ces réalités socio-foncières locales et englober leur diversité. Pour que l'offre de sécurisation réponde à la demande, pour que les acteurs ruraux voient l'intérêt d'engager une procédure payante de demande, il importe également que les actes délivrés leur soient financièrement accessibles et leur apportent une réelle valeur ajoutée ».

¹³⁷⁷ *Ibid*, p.33.

¹³⁷⁸ Décret n°97-367/PRN/MAG/E du 2 octobre 1997 déterminant les modalités d'inscription des droits fonciers au dossier Rural.

Toutefois, alors que l'enregistrement des actes dans ces dossiers ruraux est juridiquement obligatoire, seules quelques commissions foncières les utilisent à ce jour¹³⁷⁹.

706. Le schéma d'aménagement foncier (SAF) a aussi connu des difficultés de mise en application. Bien que créé par l'ordonnance fixant principes d'orientation du Code rural en 1993, aucune expérience concrète de SAF n'a été menée pendant les quinze premières années de mise en œuvre du Code rural. C'est surtout à partir des expériences menées grâce aux appuis de la coopération allemande dans la région de Tillabéri, et de la coopération suisse dans la zone de Dosso¹³⁸⁰, que des réflexions et des avancées concrètes ont pu être réalisées sur la méthodologie d'élaboration de ces schémas. Grâce à ces expériences, la dynamique concernant ces SAF, bien que tardive, apparaît aujourd'hui réelle. A ce jour, sur les huit régions du Niger, deux schémas d'aménagement foncier ont été adoptés (dans les régions de Dosso et de Maradi), deux autres sont en cours d'adoption (dans les régions de Zinder et de Tillabéri), et deux autres sont en cours d'élaboration (dans les régions de Tahoua et de Diffa).

707. Enfin, une dernière composante novatrice n'a pas connu d'expérience concrète et approfondie de mise en application à ce jour. Il s'agit de la notion de droits d'usage prioritaire des pasteurs sur un terroir d'attache, telle que celle-ci est prévue par les textes¹³⁸¹. Ce concept pourrait pourtant apporter de nombreuses solutions pour sécuriser les pasteurs et les activités pastorales. Le fait qu'aucune expérience n'ait été menée à ce sujet empêche d'avancer et d'alimenter les réflexions pour préciser les modalités et la méthodologie de fonctionnement de ce concept. Il en est notamment ainsi pour les droits et obligations des détenteurs des droits d'usage prioritaires, les modalités d'accueil et d'accès des autres groupes de pasteurs aux ressources naturelles, la délimitation du terroir d'attache, l'appréciation de la notion d'ancienneté de l'occupation, ou encore les modalités de gestion collective des ressources naturelles dans ces zones faisant l'objet de droits d'usage prioritaires.¹³⁸²

¹³⁷⁹ COMITÉ NATIONAL DU CODE RURAL, *Politique foncière rurale du Niger*, 2021, 56 p., p.35. Ces dossiers ruraux ne sont mis en place que dans les commissions foncières communales de Konni, Tsernaoua, Gaya, Tenda et Tounouga.

¹³⁸⁰ AGENCE SUISSE DE DÉVELOPPEMENT ET DE COOPÉRATION, *Système d'aménagement foncier porté par les acteurs : cas du Schéma d'aménagement foncier (SAF) de la Région de Dosso au Niger*, op.cit.

¹³⁸¹ Voir le décret n°97-007 sur les terroirs d'attache des pasteurs et l'ordonnance n°2010-029 relative au pastoralisme.

¹³⁸² COMITÉ NATIONAL DU CODE RURAL, *Politique foncière rurale du Niger*, 2021, 56 p., p.37.

708. En définitive, les innovations juridiques au Niger ont été peu confrontées à la réalité. Elles ont cherché à prendre en compte d'un point de vue théorique les pluralités juridiques, mais ont connu peu d'expériences concrètes de mise en œuvre. Jusqu'à ce jour, elles n'ont pas fait l'objet d'adaptation en vue d'une meilleure opérationnalité et efficacité.

B – En Haïti, des innovations inachevées

709. La redynamisation de la réforme foncière haïtienne est profondément liée au séisme qui a frappé le pays en janvier 2010, et à l'impératif de reconstruction qui a suivi cette catastrophe. Elle a donc eu lieu à une période de forte déstabilisation des institutions de l'État, et dans un contexte d'urgence marqué par une aide internationale massive.

710. La réforme foncière haïtienne ne présente pas réellement d'innovations juridiques majeures, du moins en termes de contenus et de définitions de droits, mais comprend des évolutions institutionnelles et administratives, ainsi que l'adaptation d'outils de gouvernance foncière à des problématiques spécifiques.

1 - Des réformes institutionnelles théoriques mais peu mises en œuvre

711. Le volet institutionnel de la réforme foncière haïtienne, tel qu'envisagé par les textes, comprend deux composantes principales : la mise en place d'une « direction générale du foncier »¹³⁸³ et la réforme des professions du foncier, à savoir le notariat et l'arpentage.

712. Dans les différents projets de loi élaborés pour structurer la réforme foncière, la nouvelle direction générale du foncier est envisagée comme la pierre angulaire du dispositif global. Les éléments les plus précis concernant cette nouvelle direction sont principalement inscrits dans le « projet de loi fixant les nouvelles règles relatives à l'exécution des travaux cadastraux et établissant une nouvelle administration du cadastre ». Ce texte prévoit qu'elle comprendra quatre directions, à savoir la direction du cadastre, la direction du domaine, la direction de la publicité foncière et la direction administrative et du budget¹³⁸⁴. En ce qui concerne la mise en place de la direction du cadastre, un diagnostic institutionnel de l'ONACA a été réalisé en

¹³⁸³ Article 69 du projet de loi sur le cadastre.

¹³⁸⁴ *Ibid.*

2014¹³⁸⁵, afin de voir dans quelle mesure cette institution pouvait être transformée en direction du cadastre. Ce rapport a émis des recommandations pour une telle évolution. Cependant, plusieurs années après la réalisation de ce diagnostic, aucune activité n'a été engagée en vue de faire évoluer l'ONACA, et la structure a maintenu son organisation et son mode de fonctionnement d'origine. Cette institution continue à travailler sur les principes des anciennes procédures prévues par les textes dysfonctionnels de 1984. La mise en œuvre de cette réforme institutionnelle n'a donc pas débuté, malgré l'aspect essentiel que cela revêt pour la réalisation du nouveau plan foncier de base.

713. Concernant les réformes des professions du foncier, elles sont prévues par deux projets de loi : le « projet de loi réglementant la profession de notaire »¹³⁸⁶ et le « projet de loi réglementant la profession d'arpenteur-géomètre »¹³⁸⁷. Par anticipation à l'adoption de ces deux documents, certaines avancées auraient pu être réalisées, pour notamment faire évoluer les systèmes professionnels dysfonctionnels actuels. Mais plusieurs années après l'élaboration de ces deux projets de loi, la grande majorité des évolutions nécessaires et posées dans ces textes n'ont toujours pas commencé à être réalisées. Par exemple, les ordres professionnels n'ont toujours pas été créés et les professions restent régies par des associations parfois aux statuts relativement flous. C'est le cas des notaires, qui sont toujours organisés autour de deux associations indépendantes l'une de l'autre, et parfois concurrentes, à savoir l'association syndicale professionnelle des notaires de Port-au-Prince (ASNOP) et le syndicat des notaires des juridictions d'Haïti (SNJH). De même les systèmes de recrutement, de formation et de nomination de ces deux professions n'ont pas commencé à être réformés sur les bases des dispositions prévues par les projets de loi. Ces deux professions continuent toujours de fonctionner sur les principes des textes précédents, malgré leurs incohérences et leurs insuffisances.

¹³⁸⁵ LAND ALLIANCE/COMITE INTERMINISTERIEL D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, *Diagnostic institutionnel de l'ONACA, op.cit.*

¹³⁸⁶ Le titre exact est « projet de loi réglementant la profession de notaire et établissant le cadre juridique de l'exercice de cette profession ».

¹³⁸⁷ Le titre exact est « projet de loi réglementant la profession d'arpenteur-géomètre et établissant le cadre juridique de l'exercice de cette profession ».

2 - L'absence de fondement légal au plan foncier de base

714. En Haïti, la réforme principale en matière de dispositif de gouvernance foncière concerne l'instauration du plan foncier de base, comme outil de référence de l'information foncière. Sur cet élément, l'expérience de mise en œuvre est globalement aboutie, et le protocole technique est aujourd'hui précis et bien maîtrisé par les équipes mobilisées par le CIAT depuis 2010¹³⁸⁸. Cependant, d'un point de vue quantitatif, les objectifs affichés à l'origine du processus, qui étaient d'établir le plan foncier de base de 10% du territoire en cinq ans et de 50% en dix ans¹³⁸⁹, n'ont pas été atteints. Le CIAT était censé mener la phase pilote de la réforme, pour ajuster et valider la méthodologie d'élaboration du plan foncier de base, mais les réalisations concrètes et pérennes sur le long terme et à grande échelle devaient être conduites par les institutions ayant mandat en matière cadastrale, à savoir l'ONACA, l'INARA, et la DGI. Or, les réformes et renforcements de compétences qui étaient prévus au sein de ces institutions au cours de la phase pilote n'ont pas été réalisés. Cette difficulté à mener les réformes institutionnelles provient en grande partie du fait que l'ensemble du processus s'est réalisé hors cadre légal¹³⁹⁰. Seul un arrêté de mise sous cadastre sous forme pilote a été adopté pour quelques communes en 2013¹³⁹¹. Les réformes plus profondes des institutions impliquées auraient nécessité des mesures complémentaires pour pouvoir s'affranchir des différents textes réglementaires régissant leur fonctionnement actuel.

715. En définitive, l'innovation du plan foncier de base apparaît bien aboutie d'un point de vue théorique et pratique, mais les réformes institutionnelles qui auraient dû accompagner l'ensemble du processus présentent des insuffisances et des retards. Ainsi, l'ensemble de l'édifice n'est aujourd'hui pas efficient, et apparaît imparfait et inachevé.

¹³⁸⁸ Michel LAFORGE et Frisner PIERRE, *Rapport d'évaluation finale du projet pré-cadastre et sécurisation foncière*, *op.cit.*

¹³⁸⁹ COMITE INTERMINISTERIEL D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, *Les Cahiers du foncier n°2 – Le Plan Foncier de Base à Bas Peu-de-Chose, Les leçons apprises*, *op.cit.*, p.10.

¹³⁹⁰ COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT, *La politique foncière haïtienne : état d'avancement, enjeux et défis du programme de sécurisation foncière et cadastre*, *op.cit.*

¹³⁹¹ PRIMATURE DE LA RÉPUBLIQUE D'HAÏTI, Arrêté autorisant l'établissement du cadastre de certaines communes dans les départements du Sud, du Nord, et du Nord-Est, du 30 septembre 2013.

C – En Afrique du Sud, des innovations hésitantes

716. C'est surtout la composante de la réforme de la tenure foncière, ainsi que dans une moindre mesure celle de la redistribution, qui concentrent les principales innovations de la réforme foncière en Afrique du Sud. Ces deux composantes ont connu des dynamiques différentes dans leur mise en œuvre depuis une trentaine d'années.

1 - Les réorientations successives du processus de redistribution foncière

717. En Afrique du Sud, le volet de la redistribution a fait l'objet de plusieurs réorientations majeures, qui ont compliqué la lisibilité de la ligne politique globale de ce volet de la réforme foncière. A travers les différents programmes gouvernementaux qui se sont succédé, ce ne sont pas les seuls moyens financiers et techniques de mise en œuvre qui ont évolué, mais bien les objectifs fondamentaux poursuivis par ce volet. Cet élément a eu tendance à diminuer la cohérence globale du processus sur le long terme. Ainsi, ce volet est successivement passé d'une volonté de favoriser l'accès à la propriété pour les populations pauvres, en octroyant des subventions modestes (programme SLAG de 1994 à 1999), à celle de développer un secteur agricole commercial en vue de revitaliser l'emploi en milieu rural (programme LRAD de 1999 à 2006), avant de renforcer cette position dans le sens d'une forte commercialisation de l'activité agricole (programme PLAS depuis 2006)¹³⁹². En raison des modifications de ces objectifs, les moyens de mise en œuvre ont également évolué. Avec le recul, il est régulièrement reproché à ce volet de la réforme foncière d'avoir davantage poursuivi des objectifs de développement économique que les objectifs de promotion sociale qui avaient initialement été posés par la Constitution de 1996¹³⁹³ et par le livre blanc de 1997¹³⁹⁴. Après trente années de processus, « la petite exploitation agricole est la grande oubliée des décideurs », alors même qu'elle assure la subsistance de millions de personnes et qu'elle devait à l'origine être au centre de ce volet de la réforme¹³⁹⁵. Il est également reproché à ces différents programmes d'avoir

¹³⁹² Voir *supra* pp.96-98. Voir également Farai MTERO, Nkanyiso GUMEDE et Katlego RAMANTSIMA, *Elite Capture in Land Redistribution in South Africa*, *op.cit.*, p.18.

¹³⁹³ Constitution de 1996, article 25, alinéas 5 et 6.

¹³⁹⁴ DEPARTMENT OF LAND AFFAIRS, *White Paper on South African Land Policy*, *op.cit.*, p.12 : « Le but du programme de redistribution est de fournir aux pauvres des terres à des fins résidentielles et productives afin d'améliorer leurs moyens de subsistance (...). La redistribution des terres est destinée à aider les pauvres urbains et ruraux, les ouvriers agricoles, les métayers, ainsi que les agriculteurs émergents » (notre traduction).

¹³⁹⁵ Scott DRIMIE, « Les questions foncières en Afrique du Sud : perspectives et mécanismes de la réforme foncière, 1994-2004 », *op.cit.*

seulement envisagé la redistribution sous l'angle des aides et des mécanismes financiers, et d'avoir négligé l'accompagnement technique et la formation qu'un tel processus nécessitait¹³⁹⁶.

2 - L'édifice juridique instable et ambigu des *communal lands*

718. Sur le volet relatif à la réforme de la tenure foncière dans les *communal lands*, la suspension de la loi CLaRA a gelé les innovations juridiques que celle-ci prévoyait. A la suite de l'arrêt de suspension de la Cour constitutionnelle sud-africaine, il n'y a pas eu de modification de cette loi ou de nouvelles lois adoptées, et il existe aujourd'hui un certain flou concernant les règles applicables dans les *communal lands*. Ce sont principalement les dispositions de la loi IPILRA, initialement prévues comme des mesures temporaires, qui s'appliquent. Ces mesures sont complétées par ce qui est couramment surnommé les « *bantustan laws* », c'est-à-dire par des mesures sectorielles spécifiques s'appliquant aux territoires des *communal lands*. L'édifice juridique global apparaît donc relativement instable et ambigu, entre une loi prévue à l'origine pour être temporaire et des lois complémentaires poursuivant parfois des intérêts contradictoires. Ainsi, il ne semble pas y avoir de logique globale concernant ce volet de réforme foncière dans les *communal lands*.

719. D'autre part, plusieurs rapports ont souligné que les difficultés de mise en œuvre avaient été renforcées par le niveau très faible des autorités administratives dans ces territoires¹³⁹⁷. Cette situation est en grande partie due aux modes de gestion en vigueur au cours de l'apartheid, mais également aux manques d'actions entreprises par les différents gouvernements qui se sont succédé depuis la phase de transition démocratique pour rétablir cette situation¹³⁹⁸. Les chiffres évoqués du nombre de personnes en insécurité foncière dans les *communal lands*, à savoir dix-sept millions de personnes¹³⁹⁹, illustrent la problématique qui reste à résoudre dans ce domaine de la réforme foncière.

¹³⁹⁶ *Ibid.*

¹³⁹⁷ Ben COUSINS, *Consultations communautaires et lobbying national en Afrique du Sud*, Institute for Poverty, Land and Agrarian studies, University of the Western Cape 2003, 2 p.

¹³⁹⁸ Certaines analyses sont même allées plus loin que ce simple constat, en évoquant que la loi CLaRA avait elle-même bloqué le développement local. Voir Ward ANSEEUW et Emmanuelle BOUQUET, *Rénovation des politiques publiques et enjeux de la réforme foncière sur les terres communautaires en Afrique du Sud*, *op.cit.*, p.93.

¹³⁹⁹ INSTITUTE FOR POVERTY, LAND, AND AGRARIAN STUDIES, *Diagnostic Report on Land Reform in South Africa*, *op.cit.*, p.81. Voir *supra* note 1292, p.324.

§2 - Les failles conceptuelles importantes de ces innovations

720. Dans le cadre de leur réforme foncière, les trois pays d'étude présentent des conceptions innovantes pour faire évoluer leur cadre juridique et prendre en compte les dynamiques et pratiques observées au niveau local. Ces innovations représentent des avancées dans les réflexions et les expériences menées en matière foncière. Mais après plusieurs années de mise en œuvre, elles présentent également certaines limites, notamment dans leurs approches conceptuelles.

A – Au Niger, malgré la réforme, de nombreuses questions restées en suspens

721. Au Niger, malgré une perspective et une vision très large de la question foncière, tant d'un point de vue juridique qu'institutionnel, certaines interrogations fondamentales sont apparues après presque trente ans de mise en œuvre du processus du Code rural. Elles concernent les droits consacrés par le Code rural, ainsi que les mécanismes de fonctionnement institutionnel mis en place.

1 - Certaines interrogations concernant les droits consacrés par le Code rural

722. Dans un souci d'efficacité, le Code rural du Niger a pour principaux objectifs d'une part de s'adapter aux réalités locales, en établissant un lien entre les différentes sources du droit foncier nigérien, et d'autre part de faire accepter aux autorités traditionnelles un mode de gouvernance foncière formalisé et plus équitable¹⁴⁰⁰.

723. Cependant, après une longue période de mise en œuvre, le faible recours des populations au système de sécurisation des commissions foncières¹⁴⁰¹ entraîne certaines interrogations concernant la pertinence des droits consacrés par le Code rural, et le mode de procédure pour les délivrer. La question de l'adéquation de l'offre avec la demande sociale semble réelle. Cet élément a été souligné par une étude présentée par le Comité technique foncier et

¹⁴⁰⁰ Florence BRON-SAIDATOU, *La gouvernance foncière au Niger : malgré des acquis, de nombreuses difficultés*, *op.cit.*, p.15.

¹⁴⁰¹ *Ibid*, pp.32-33. En 2021, on estime que moins de 2% des parcelles du pays ont un acte de sécurisation émanant des commissions foncières. Voir *supra* note 1374, p.342.

développement de la coopération française, qui estime que « certaines pratiques coutumières répandues ne font pas l'objet d'intervention du Code rural »¹⁴⁰². Cette étude souligne aussi que le recours au formalisme ne cadre pas forcément avec le mode de fonctionnement des pratiques, qui tirent leur essence de l'informalité. Sous certains aspects, ce formalisme et l'institutionnalisation des procédures vont à l'encontre des pratiques locales, et le lien entre ces pratiques et l'approche formelle du Code rural ne semble pas pour l'instant avoir été trouvé.

724. Certaines interrogations existent également sur « la pertinence d'introduire de la notion de propriété dans un contexte où elle n'existe pas » traditionnellement¹⁴⁰³. Ainsi, plus que de la reconnaissance de la propriété coutumière, c'est surtout sa transformation en propriété privée de droit positif qui est proposée par le Code rural¹⁴⁰⁴. Comme cela a été souligné par le document de politique foncière récemment adopté par le pays, il paraît aujourd'hui nécessaire de mener une analyse approfondie des pratiques foncières et des besoins réels des communautés rurales, pour pouvoir faire évoluer l'offre des modes de sécurisation foncière proposés par le Code rural¹⁴⁰⁵. Certaines pistes ont déjà été évoquées à ce sujet, comme par exemple l'introduction d'actes de possessions foncières collectives, envisageables au niveau des lignages et des familles élargies, voire même au niveau de villages entiers ou de tribus¹⁴⁰⁶. Des actes validant les pratiques d'échange de terres pourraient aussi être envisagés.

725. A cette problématique concernant les droits fonciers en eux-mêmes reconnus par le Code rural, se posent également certaines problématiques conceptuelles en lien avec le fonctionnement institutionnel du processus.

2 - Certaines problématiques relatives aux mécanismes et fonctionnements institutionnels

726. Tout d'abord, d'un point de vue pratique, la question de l'archivage semble avoir été fortement négligée dans l'ensemble des réflexions en lien avec le Code rural, alors que cela est

¹⁴⁰² COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT, *Bilan de la mise en œuvre du Code rural du Niger, op.cit.*, p.5.

¹⁴⁰³ *Ibid*, p.4.

¹⁴⁰⁴ *Ibid*.

¹⁴⁰⁵ *Ibid*, p.8. Voir également COMITÉ NATIONAL DU CODE RURAL, *Politique foncière rurale du Niger, 2021*, 56 p., pp.32-33.

¹⁴⁰⁶ *Ibid*.

un élément fondamental pour garantir les droits établis sur le long terme, et pour permettre une transmission de l'information à l'administration. Il n'existe pas de mécanisme de centralisation ou de transmission de l'information des différents actes émis par les commissions foncières¹⁴⁰⁷, et de nombreuses commissions foncières ne possèdent pas de copies des actes émis¹⁴⁰⁸.

727. Cet élément reflète un problème important du processus, qui est celui du manque de coordination des institutions du Code rural avec les autres services de l'administration intervenant en matière foncière. Dans le fonctionnement actuel, il a été souligné que ni les commissions foncières, ni les secrétariats permanents nationaux ou régionaux, n'informent le service de l'enregistrement et de la conservation foncière du ministère des Finances lors de la reconnaissance de la détention coutumière. Le constat est également valable dans l'autre sens, dans la mesure où les informations concernant les immatriculations ou les modifications des titres fonciers suivies par le service de l'enregistrement et de la conservation foncière ne sont pas transmises aux institutions du Code rural géographiquement compétentes¹⁴⁰⁹. Se pose alors un double problème : d'une part, la répartition des compétences entre ces différents services administratifs n'est pas clairement définie¹⁴¹⁰, et d'autre part, il n'existe pas de mode de transmission obligatoire et systématisé de l'information foncière. Dans un contexte de pression de plus en plus forte sur les terres et les ressources naturelles, ce manque de cohérence et de communication entre les administrations chargées de la gestion du foncier et le chevauchement de leurs compétences peut conduire à ce que des actes fonciers (acte de détention coutumière ou titre foncier) ou des actes engageant le foncier (arrêté de lotissement) soient établis par une administration en charge du foncier, en contradiction avec des actes établis par une autre administration foncière¹⁴¹¹. En raison de l'absence de contrôle *a priori* ou *a posteriori* de la validité des actes¹⁴¹², couplée à une absence en pratique des procédures de publicité pourtant

¹⁴⁰⁷ Florence BRON-SAÏDATOU, *La gouvernance foncière au Niger : malgré des acquis, de nombreuses difficultés*, *op.cit.*, p.24.

¹⁴⁰⁸ COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT, *Bilan de la mise en œuvre du Code rural du Niger*, *op.cit.*, p.4.

¹⁴⁰⁹ COMITÉ NATIONAL DU CODE RURAL, *Politique foncière rurale du Niger*, 2021, 56 p., p.31 : il y a « une déconnexion entre le système de sécurisation foncière du Code Rural et celui de l'immatriculation foncière des services du cadastre ».

¹⁴¹⁰ C'est le cas par exemple en ce qui concerne les actes de propriété, l'attribution des concessions rurales, l'inventaire des terres pastorales. Voir Florence BRON-SAÏDATOU et Seyni SOULEY YANKORI, *Qui est en charge du foncier rural au Niger ?*, Réseau national des chambres d'agriculture du Niger, avril 2015, 6 p., p.5.

¹⁴¹¹ *Ibid*, p.6.

¹⁴¹² Florence BRON-SAÏDATOU, *La gouvernance foncière au Niger : malgré des acquis, de nombreuses difficultés*, *op.cit.*, p.24 : « La principale difficulté réside dans l'absence de contrôle *a posteriori* de ces procédures ».

prévues par les textes¹⁴¹³, cela est susceptible d'entraîner une certaine cacophonie institutionnelle et l'émission d'actes fonciers contradictoires.

728. A ce problème de coordination des institutions, s'ajoute également dans une certaine mesure une problématique d'incohérence de certains textes réglementaires et législatifs. De nombreux textes adoptés depuis 1993 ne font pas référence et ne prennent pas en compte les dispositions établies par l'ordonnance fixant principes d'orientation du Code rural, alors qu'ils interviennent sur des secteurs en lien avec le foncier rural. C'est le cas de certains textes sur l'environnement, l'eau, l'expropriation pour cause d'utilité publique, le statut de la chefferie traditionnelle¹⁴¹⁴ ... Ainsi, « ces textes présentent parfois des incohérences avec l'ordonnance n°93-015 et ses textes d'application »¹⁴¹⁵.

729. C'est aussi le cas pour les dispositions qui structurent la décentralisation. L'articulation entre les collectivités territoriales et les institutions du Code rural, en matière de gouvernance foncière, n'est pas clairement établie par ces textes. Il existe une certaine confusion en matière de gestion locale des ressources naturelles au niveau des communes. Cela est d'autant plus vrai que ces dernières sont confrontées à de nombreux enjeux, et notamment à la nécessité de mobiliser des ressources financières, de disposer d'un patrimoine foncier pour leur développement et de jouer un rôle dans le développement de leur territoire¹⁴¹⁶. Certaines communes posent des actes ayant des conséquences foncières importantes (par exemple, les lotissements), et cette articulation entre les textes du Code rural et ceux régissant la décentralisation semble indispensable pour la mise en cohérence de la gouvernance locale.

730. Sous certains aspects, le Code rural a rajouté une strate de règles à une situation déjà complexe impliquant le droit positif, les pratiques coutumières et même parfois le droit islamique. Le Code rural ne s'est pas imposé « comme l'institution de référence pour la gestion foncière face aux autorités traditionnelles, administratives et décentralisées, qui (...) jouissent toujours d'une grande légitimité »¹⁴¹⁷. Il est parfois possible de se demander si le processus, à

¹⁴¹³ *Ibid*, p.12.

¹⁴¹⁴ *Ibid*, p.21.

¹⁴¹⁵ *Ibid*.

¹⁴¹⁶ *Ibid*, p.20.

¹⁴¹⁷ *Ibid*, p.31 : « Le Code rural n'a pas pu s'imposer comme l'institution de référence pour la gestion foncière face aux autorités traditionnelles, administratives et décentralisées, qui jouissaient et jouissent toujours d'une grande légitimité ».

travers ses failles conceptuelles et de mise en œuvre, n'a pas ajouté de la complexité à la complexité, et n'a pas renforcé les pluralités juridiques d'une manière relativement désordonnée, rendant au final le système peu lisible et peu opérationnel¹⁴¹⁸.

B – En Haïti, l'absence de prise en compte d'éléments essentiels

731. La réforme foncière haïtienne se structure d'un point de vue juridique autour des quatre projets de loi qui ont été élaborés par le CIAT à la suite des expériences pilotes menées au niveau local. Ces textes ont été transmis au Parlement pour adoption au mois de mars 2019. À ce jour, en raison de problèmes sérieux de fonctionnement de l'activité parlementaire en Haïti, ils n'ont pas pu être examinés, discutés et votés. Malgré cette situation, ces textes restent aujourd'hui la pierre angulaire de la réforme juridique du foncier engagée depuis plusieurs années en Haïti. Ils présentent cependant des incohérences et des failles conceptuelles, qui pourraient sérieusement compliquer à terme leur mise en application. En outre, certaines problématiques essentielles de la question foncière n'ont pas été abordées dans ces textes, ce qui risque de mettre à mal la cohérence globale de la réforme sur le long terme.

1 - Les incohérences des quatre projets de loi

732. D'un point de vue général, ces quatre textes ne semblent pas prendre en compte le contexte économique du pays et la problématique du coût de la sécurisation foncière pour les administrés. Aucune diminution des frais de procédure n'est évoquée dans ces textes, alors même que cela représente un élément essentiel du dysfonctionnement du système foncier actuel. Parallèlement, d'un point de vue plus institutionnel, aucune précision n'est fournie dans ces textes concernant les modes de financement ou d'auto-financement du processus. Il est certes possible de penser que ce nouveau système sera financé de manière relativement classique sur le budget de l'État. Mais cela est déjà le cas actuellement, et il est très probable que si ce mode de financement reste identique, les problèmes de financement demeureront une pierre d'achoppement du dispositif à l'avenir. Il aurait probablement fallu envisager de nouveaux modes de financement ou d'auto-financement de la réforme pour pouvoir garantir sa pérennité d'un point de vue économique.

¹⁴¹⁸ *Ibid*, p.28 « Finalement, plutôt que d'avoir fondé une nouvelle norme, le Code rural semble avoir ajouté un niveau de formalisation des droits fonciers qui s'est recombinaé et intégré aux pratiques locales et au système formel préexistant, ce qui contribue à entretenir une certaine confusion ».

733. Par ailleurs, ces textes semblent incomplets pour organiser une réforme juridique globale et cohérente du système actuel. Le projet de loi sur la publicité foncière ne réforme que le titre 2 du décret du 28 septembre 1977 relatif à la conservation foncière et à l'enregistrement. Cet élément est clairement indiqué dans les dispositions finales du projet de loi, à l'article 65. Si ce texte est adopté en l'état, le titre 1 de ce décret de 1977, ainsi que les titres 3 et 4 resteront en vigueur après l'adoption de cette nouvelle loi sur la publicité foncière. Cela risque de poser d'importants problèmes d'application. En effet, plusieurs mesures sont contradictoires entre ce titre 1 du décret de 1977 et le projet de loi sur la publicité foncière. Par exemple, les délais posés à l'article 49 du décret de 1977 sont incompatibles avec les délais posés à l'article 48 du projet de loi sur la publicité foncière. De même, les lieux d'enregistrement posés aux articles 173 et 174 du décret de 1977 ne sont pas les mêmes que ceux indiqués à l'article 4 du projet de loi. Pour résumer, la mise en application de ces deux textes en l'état ne semble pas possible.

734. Enfin, des interrogations existent concernant le devenir de l'ONACA actuel, et la création de la nouvelle direction du cadastre envisagée par le projet de loi sur le cadastre. Il est simplement indiqué à l'article 79 de ce projet de loi que « sont et demeurent abrogés les décrets du 23 novembre 1984 créant l'Office national du cadastre (ONACA), [et] du 30 novembre 1984 déterminant le mode d'exécution des travaux cadastraux ». Aucun élément supplémentaire n'est indiqué concernant la suppression de l'ONACA, sur la transition administrative que cela nécessitera au niveau des documents produits depuis 40 ans par cette structure, ou encore sur la réaffectation des agents administratifs et des moyens matériels de l'institution. Il est possible de penser que cette nouvelle direction évoquée par le projet de loi remplacera de fait l'ONACA, mais si cela est réellement le cas, il aurait été essentiel de l'inscrire dans le projet de loi pour éviter toute ambiguïté et faciliter la transition entre ces deux institutions.

735. En plus de ces confusions au sein des projets de loi, certains éléments clés, pourtant identifiés à de nombreuses reprises comme des freins à une gouvernance foncière en Haïti, n'ont pas été pris en compte dans les réflexions globales de la réforme.

2 - L'absence de révision de certains éléments problématiques du droit foncier haïtien

736. Différentes études ont identifié de longue date des points de blocage de la gouvernance foncière en Haïti. C'est le cas des études menées dans le cadre du projet FAO/ANDAFAR qui, bien que réalisées il y a plus d'une vingtaine d'années, restent encore d'actualité. Plusieurs éléments mis en évidence dans ces études n'ont pas été suivis à ce jour de travaux d'analyse juridique complémentaires, et n'ont pas fait l'objet de projets de textes de réforme. Il s'agit par exemple des problèmes liés à l'indivision généralisée¹⁴¹⁹, des problèmes du micro-parcellaire et de la cohérence agronomique de l'organisation foncière¹⁴²⁰, de la problématique des propriétaires absents¹⁴²¹, de la problématique des terres domaniales¹⁴²², ou encore de la dichotomie droit du superficiaire - droit du sol¹⁴²³. On pourrait également ajouter la problématique du statut des exploitants agricoles¹⁴²⁴, la question de l'évolution fiscale des exploitations, ou encore la réforme de l'INARA¹⁴²⁵. L'absence d'évolution juridique sur ces différents points, que les quatre projets de loi soient votés ou non, empêchera probablement toute évolution sur le fond de la gouvernance foncière en Haïti.

737. D'autre part, aucune réflexion n'a été engagée à ce jour sur la question pourtant essentielle de l'absence de prescription en matière de partage et d'héritage¹⁴²⁶. En matière de succession, « l'introduction dans le droit haïtien d'une période de prescription serait hautement

¹⁴¹⁹ Pierre FAURE, *Mission d'appui pour la politique agro-foncière en Haïti, Les outils pour la politique agro-foncière*, op.cit., p.5. Voir également COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT, *La politique foncière haïtienne : état d'avancement, enjeux et défis du programme de sécurisation foncière et cadastre*, op.cit.

¹⁴²⁰ Jean-Noël MÉNARD, *Mission d'appui pour la politique agro-foncière en Haïti, Synthèse du rapport sur l'amélioration des structures des exploitations agricoles*, op.cit.

¹⁴²¹ Pierre FAURE, *Mission d'appui pour la politique agro-foncière en Haïti, Les outils pour la politique agro-foncière*, op.cit., p.5.

¹⁴²² Voir COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT, *La politique foncière haïtienne : état d'avancement, enjeux et défis du programme de sécurisation foncière et cadastre*, op.cit. Voir également Négib BOUDERBALA, *Appui à la définition d'une politique de réforme agro-foncière, mission d'appui juridique*, op.cit., p.7.

¹⁴²³ COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT, *Le foncier en Haïti, la propriété foncière, entre complexités juridiques et improvisations informelles depuis l'indépendance*, op.cit., p.45.

¹⁴²⁴ Jean-Noël MÉNARD, *Mission d'appui pour la politique agro-foncière en Haïti, Synthèse du rapport sur l'amélioration des structures des exploitations agricoles*, op.cit.

¹⁴²⁵ André Marcel D'ANS, *Mission d'appui pour la politique agro-foncière en Haïti, Rapport anthropologique*, op.cit., p.3 : dans son statut actuel, l'INARA ne peut pas répondre et s'intégrer aux besoins de la réforme foncière.

¹⁴²⁶ Voir Michèle ORIOL et Véronique DORNER, « L'indivision en Haïti. Droits, temps et arrangements sociaux », op.cit. Voir également André Marcel D'ANS, *Mission d'appui pour la politique agro-foncière en Haïti, Rapport anthropologique*, op.cit.

souhaitable »¹⁴²⁷. A travers cette problématique, c'est plus généralement l'idée de la purge qu'il conviendrait d'approfondir pour régler la situation du foncier en Haïti. C'est un élément couramment évoqué par les réformes foncières qui permet de consacrer les possessions de long terme, et de poser de nouvelles bases à un moment de réorganisation profonde de la structure foncière générale d'un pays. Sans un tel mécanisme de purge des droits, il devient extrêmement compliqué, surtout dans un contexte administratif dégradé, de pouvoir établir clairement les droits fonciers des propriétaires et des ayants droits, ainsi que les statuts fonciers des différents espaces. C'est une piste qu'il conviendrait d'approfondir dans le contexte foncier haïtien.

C – L'Afrique du Sud et le glissement des objectifs

738. En Afrique du Sud, l'article 25 de la Constitution prévoit un droit à la sécurité d'occupation foncière. Il existe ainsi une obligation constitutionnelle à poser un cadre juridique permettant la sécurisation des citoyens sur la terre, et cela aussi bien dans les *communal lands*, que d'un point de vue général sur l'ensemble du territoire. C'est sur ce fondement de l'article 25 que les trois volets de la réforme foncière, la restitution, la redistribution, et la réforme de la tenure foncière, ont été élaborés. De nombreuses analyses estiment cependant que « la dynamique foncière a été mal comprise »¹⁴²⁸, et que les règles mises en place par la réforme répondent assez peu aux besoins et aux pratiques actuelles. Ainsi, elles présentent de nombreuses failles conceptuelles, principalement sur les volets de la redistribution et de la réforme de la tenure foncière.

1 - L'éloignement des objectifs initiaux en matière de redistribution foncière

739. D'un point de vue conceptuel, le volet de la redistribution de la réforme foncière sud-africaine est organisé de manière relativement simple. A travers des subventions publiques, il vise à permettre à des populations à faibles ressources de pouvoir accéder à la propriété, sur un principe « libre vendeur-libre acheteur », en vue de rétablir un équilibre et de réduire les inégalités en matière d'accès à la terre¹⁴²⁹. Il semble cependant que « cet objectif ait évolué avec

¹⁴²⁷ Jean-Noël MÉNARD, *Mission d'appui pour la politique agro-foncière en Haïti, Synthèse du rapport sur l'amélioration des structures des exploitations agricoles*, op.cit., p.7.

¹⁴²⁸ Mickael CLARK et Nolundi LUWAYA, *Communal Land Tenure 1994-2017*, op.cit., p.4.

¹⁴²⁹ Pour une présentation en détail de ce volet de la redistribution, voir *supra* pp.96-98.

le temps »¹⁴³⁰, et que ce processus ait manqué de cohérence sur le long terme. D'un objectif principal centré sur l'égalité d'accès à la propriété, le volet de la redistribution a progressivement évolué pour se transformer en outil économique de développement agricole. Au fur et à mesure, il s'est éloigné des préoccupations et des besoins des populations les plus marginalisées, et de l'objectif d'inclusion sociale qu'il visait à initialement. Certains auteurs estiment que les résultats obtenus sont aujourd'hui inverses de ce qui était envisagé à l'origine¹⁴³¹.

740. Ce manque de cohérence sur les objectifs et sur la conception des interventions se retrouve également sur le volet de la réforme de la tenure foncière, et sur les règles qui ont touchées les *communal lands*.

2 - D'importantes problématiques d'égalité et de démocratie dans les *communal lands*

741. La manière d'organiser la gouvernance foncière dans les *communal lands* a été régulièrement critiquée depuis une trentaine d'années en Afrique du Sud. Les interventions, et parfois les manques d'interventions, sont des éléments régulièrement avancés pour expliquer les incohérences actuelles du régime juridique en matière foncière sur ces territoires¹⁴³². La loi CLaRA, bien que suspendue aujourd'hui, reste d'un point de vue conceptuel la référence essentielle pour la gestion des terres dans les *communal lands*. Mais elle présente, comme les autres mesures législatives relatives aux *communal lands*, des limites sérieuses dans son approche.

742. Tout d'abord, il semble que le contexte foncier dans les *communal lands* n'ait pas été bien analysé. En effet, les systèmes coutumiers du droit de propriété dans ces zones sont complexes et différents suivant les groupes communautaires et les zones géographiques du pays. Les statuts des terres communautaires et les dispositifs peuvent varier selon les provinces¹⁴³³. Dans le cadre

¹⁴³⁰ INSTITUTE FOR POVERTY, LAND, AND AGRARIAN STUDIES, *Diagnostic Report on Land Reform in South Africa*, *op.cit.*, p.72.

¹⁴³¹ Voir par exemple Farai MTERO, Nkanyiso GUMEDE et Katlego RAMANTSIMA, *Elite Capture in Land Redistribution in South Africa*, *op.cit.*, p.10 : « Cependant, la volonté de créer une composante restreinte aux agriculteurs commerciaux a entraîné l'exclusion des catégories d'agriculteurs pauvres » (notre traduction).

¹⁴³² Mickael CLARK et Nolundi LUWAYA, *Communal Land Tenure 1994-2017*, *op.cit.*

¹⁴³³ Ward ANSEEUW et Emmanuelle BOUQUET, *Rénovation des politiques publiques et enjeux de la réforme foncière sur les terres communautaires en Afrique du Sud*, *op.cit.*, p.29.

des systèmes coutumiers de droits de propriété, les prises de décisions peuvent avoir des constructions relativement complexes, qui ne se résument pas à la simple décision communautaire. En effet, ces décisions « sont prises à différents niveaux de l'organisation sociale, y compris au niveau familial »¹⁴³⁴. En envisageant un transfert de propriété seulement au niveau des communautés et de l'individu, les lois des *communal lands* écartent les pouvoirs de décision et de contrôle aux autres niveaux¹⁴³⁵.

743. Une autre faille conceptuelle du régime juridique mis en place dans les *communal lands*, concerne le principe d'égalité des citoyens. C'est notamment le cas pour la loi CLaRA, qui « contredit la clause d'égalité entre sexes et entre races »¹⁴³⁶. D'une part, en reposant sur des principes traditionnels, cette loi se fonde sur un pouvoir patriarcal qui fragilise les femmes¹⁴³⁷. Et d'autre part, elle traite les propriétaires fonciers noirs différemment des propriétaires fonciers blancs, qui ne résident pas dans ces *communal lands*, et qui ne sont donc pas soumis au régime réglementaire imposé par CLaRA¹⁴³⁸. Ce critère de résidence empêche les citoyens des *communal lands* de jouir des mêmes droits de propriété que le reste de la population sud-africaine¹⁴³⁹.

744. Il existe également un problème lié aux principes démocratiques dans les *communal lands*. En effet, que ce soit à travers la loi CLaRA, la loi IPILRA, ou plus globalement à travers les « *bantustan laws* », la gouvernance foncière repose en grande partie dans ces territoires sur des conseils traditionnels. Or, ces structures « demeurent par essence non démocratiques »¹⁴⁴⁰. Le cadre juridique actuel accorde « la priorité aux chefs traditionnels au détriment des populations »¹⁴⁴¹. Il leur accorde même sous certains aspects des pouvoirs fonciers plus étendus

¹⁴³⁴ *Ibid*, p.41.

¹⁴³⁵ *Ibid*.

¹⁴³⁶ *Ibid*.

¹⁴³⁷ *Ibid*. Voir également Mickael CLARK et Nolundi LUWAYA, *Communal Land Tenure 1994-2017, op.cit.*, p.25 : « les règles coutumières dépendent en grande partie du chef de ménage masculin et du chef traditionnel. (...) Non seulement cela a entravé l'accès des femmes à la terre (...), mais cela a également signifié que la plupart des femmes ne pouvaient accéder à la terre qu'en tant qu'épouses » (notre traduction).

¹⁴³⁸ Ward ANSEEUW et Emmanuelle BOUQUET, *Rénovation des politiques publiques et enjeux de la réforme foncière sur les terres communautaires en Afrique du Sud, op.cit.*, p.41.

¹⁴³⁹ Janine UBINK et Joanna PICKERING, « *Shaping legal and institutional pluralism : land rights, access to justice and citizenship in South Africa* », *op.cit.* Pour un exemple concret, voir également Ward ANSEEUW et Emmanuelle BOUQUET, *Rénovation des politiques publiques et enjeux de la réforme foncière sur les terres communautaires en Afrique du Sud, op.cit.*, p.90 : comme l'une des femmes interrogées lors des enquêtes de terrain en témoigne : « le reçu d'enregistrement de la terre n'est valable qu'au sein du système tribal ».

¹⁴⁴⁰ Ward ANSEEUW et Emmanuelle BOUQUET, *Rénovation des politiques publiques et enjeux de la réforme foncière sur les terres communautaires en Afrique du Sud, op.cit.*, p.44.

¹⁴⁴¹ Mickael CLARK et Nolundi LUWAYA, *Communal Land Tenure 1994-2017, op.cit.*, p.30.

que ceux prévus par la coutume¹⁴⁴², alors que ce rôle et les pouvoirs des chefs traditionnels par rapport à la terre restent « hautement contestés »¹⁴⁴³.

745. Enfin, ces lois présentent de sérieuses limites en tant qu'outil de développement pour les *communal lands*. Le cadre juridique actuel des *communal lands* empêche le développement de ces territoires, et complique sous certains aspects le développement des services publics¹⁴⁴⁴, alors que ce sont justement ces zones qui nécessitent le plus d'interventions et d'investissements des autorités publiques, en raison du retard de développement accumulé au cours de l'apartheid. Il aurait été essentiel de prendre en compte cette nécessité de développement dans les réflexions sur les réformes du régime juridique de ces territoires, notamment sur l'aspect foncier.

746. Ainsi, sur de nombreux aspects, le régime juridique actuel des *communal lands* présente de sérieuses limites conceptuelles, et ne semble pas avoir permis de répondre à l'ensemble des objectifs qui avaient été fixés à l'origine de la réforme¹⁴⁴⁵. Ces limites conceptuelles s'accompagnent aussi de problématiques institutionnelles, qui n'ont pas été résolues à ce jour.

3 – Des problématiques institutionnelles non résolues à ce jour

747. La réforme foncière sud-africaine présente également des failles institutionnelles. Il existe certaines ambiguïtés dans les attributions actuelles des différentes administrations impliquées dans le processus de réforme. Le *Department of Rural Development and Land Reform* (DRDLR) a des fonctions qui se chevauchent avec un éventail d'autres services

¹⁴⁴² *Ibid*, p.12.

¹⁴⁴³ *INSTITUTE FOR POVERTY, LAND, AND AGRARIAN STUDIES, Diagnostic Report on Land Reform in South Africa, op.cit.*, p.76.

¹⁴⁴⁴ Ward ANSEEUW et Emmanuelle BOUQUET, *Rénovation des politiques publiques et enjeux de la réforme foncière sur les terres communautaires en Afrique du Sud, op.cit.*, p.93.

¹⁴⁴⁵ *Ibid*, p.33 : à l'origine, le ministère des Affaires foncières avait jugé que la réforme de la tenure des *communal lands* était nécessaire pour traiter des questions suivantes :

- Surpeuplement des *communal lands* ;
- Sous-développement des *communal lands* ;
- Absence de droits de tenure garantis au plan juridique ;
- Droits fonciers contradictoires ;
- Inégalités et injustices entre sexes en matière de propriété et d'héritage fonciers ;
- Absence de gouvernance efficace et responsable autour des questions foncières ;
- Système chaotique d'administration foncière, en raison de la multiplicité et de l'hétérogénéité des lois et des systèmes administratifs.

administratifs¹⁴⁴⁶, ce qui entraîne parfois une concurrence et une incohérence dans les interventions. Il existe aussi un problème concernant la mauvaise coordination entre les gouvernances institutionnelles foncière et agricole. En effet, la gestion des terres, et donc la réforme foncière, sont des compétences nationales, alors que l'agriculture est une compétence déléguée aux provinces. Le manque de coordination entre les différents services nationaux et provinciaux a « entravé la mise en œuvre de la réforme agraire »¹⁴⁴⁷. Enfin, un rapport officiel d'experts¹⁴⁴⁸ a souligné que l'absence de loi-cadre concernant l'administration foncière représentait un problème pour la structuration de la réforme foncière actuelle, et qu'il convenait à court terme d'adopter une telle loi en tant que quatrième pilier de la réforme, en complément de la restitution, de la redistribution et de la réforme de la tenure foncière¹⁴⁴⁹.

¹⁴⁴⁶ INSTITUTE FOR POVERTY, LAND, AND AGRARIAN STUDIES, *Diagnostic Report on Land Reform in South Africa*, *op.cit.*, p.78.

¹⁴⁴⁷ *Ibid.*

¹⁴⁴⁸ ADVISORY PANEL ON LAND REFORM AND AGRICULTURE, *Final report of the presidential advisory panel on land reform and agriculture*, *op.cit.*

¹⁴⁴⁹ Farai MTERO, Nkanyiso GUMEDE et Katlego RAMANTSIMA, *Elite Capture in Land Redistribution in South Africa*, *op.cit.*, p.11.

Conclusion du chapitre

748. La prise en compte des spécificités juridiques endogènes est bien réelle dans les pays d'étude et a abouti à la mise en place d'innovations juridiques dans les droits positifs et les cadres de gouvernance foncière. Elles concernent aussi bien l'aspect institutionnel (commissions foncières au Niger, CPA en Afrique du Sud) que les outils (SAF et dossier rural au Niger, PFB en Haïti) ou certains droits spécifiques (droits des pasteurs au Niger, protection des droits fonciers informels dans les *communal lands* en Afrique du Sud).

749. Ces innovations ont été élaborées à l'issue de processus politiques plus ou moins explicites et formalisés, en fonction des contextes de chaque pays. Mais ces innovations apparaissent aujourd'hui imparfaites. Elles présentent certaines failles conceptuelles et rencontrent d'importantes difficultés de mise en œuvre. Ce constat oblige à aller plus loin dans les réflexions relatives à la mise en ordre des pluralités juridiques.

Conclusion du titre

750. Les cadres juridiques du foncier doivent prendre en compte les réalités de chaque contexte, et répondre aux problématiques observées au niveau local. En ce sens, les phases de diagnostic et de suivi des réformes sont essentielles afin de comprendre les dynamiques foncières et de définir les orientations des réformes propres à chaque contexte.

751. Dans le cadre de leur réforme foncière, les trois pays d'étude ont réalisé des innovations juridiques, construites sur la prise en compte de dynamiques foncières endogènes et de certaines problématiques foncières propres. Ces innovations ont comme point commun de prendre en considération les pratiques foncières des populations, et ainsi de vouloir rapprocher le droit positif des réalités foncières. Mais ces innovations apparaissent différemment abouties et opérationnelles à ce jour.

752. A travers ces innovations, les pays étudiés se sont ouverts, de manière plus ou moins explicite et assumée, à la prise en compte des pluralités juridiques. Mais l'analyse montre que cette démarche est encore insuffisante, et manque de structuration. Ainsi, reconnaître les pluralités et élaborer des innovations juridiques consacrant ces pluralités est une étape, mais ne suffit pas à construire un système pluraliste fonctionnel. Il faut pour cela aller plus loin, et envisager la mise en place d'un système pluraliste ordonné.

Titre 2 : Un défi commun à l'ensemble des réformes foncières dans les pays en développement : la mise en place d'un système pluraliste ordonné

753. D'un point de vue théorique, la construction d'un ordre pluraliste nécessite une approche à la fois dialectique mais également de synthèse¹⁴⁵⁰. L'objectif principal est de réussir à créer une unité tout en prenant en compte la complexité du réel et en respectant aussi la diversité¹⁴⁵¹. Dans des contextes de pluralités juridiques, les ordres juridiques peuvent apparaître « tels des nuages au ciel, un jour de grand vent » (...) où « les nouveaux ensembles juridiques semblent se déformer aussitôt formés »¹⁴⁵². L'enjeu, pour réussir la mise en ordre du pluralisme, est de parvenir à « ordonner les nuages »¹⁴⁵³, à travers la mise en place d'une « grammaire commune »¹⁴⁵⁴. La définition de cette grammaire nécessite d'« imaginer des techniques juridiques nouvelles pour (...) ordonner la complexité sans la supprimer »¹⁴⁵⁵ en définissant de nouveaux concepts régulateurs, tels que la reconnaissance mutuelle, la subsidiarité, la proportionnalité, ou encore la complémentarité¹⁴⁵⁶. La construction d'un tel système peut être envisagée par différentes techniques, que ce soit la coordination, l'unification, ou encore l'harmonisation¹⁴⁵⁷.

754. La problématique foncière dans les pays en développement est un terreau de pluralisme. Elle illustre les tensions entre le local, le national et le global¹⁴⁵⁸. Les notions de sécurité foncière et de propriété poursuivent des objectifs civils et économiques, individuels et collectifs, inclassables¹⁴⁵⁹. Cette situation dispersée entraîne une juxtaposition d'ordres juridiques. Ainsi, en matière foncière, dans un contexte de « désordre des ordres »¹⁴⁶⁰, l'enjeu est de passer de

¹⁴⁵⁰ Mireille DELMAS-MARTY, *Le Relatif et l'Universel. Les Forces imaginantes du droit (I)*, *op.cit.*, p.19.

¹⁴⁵¹ Mireille DELMAS-MARTY, *Le pluralisme ordonné, Les forces imaginantes du droit (II)*, *op.cit.*, pp.96-99.

¹⁴⁵² *Ibid*, p.257.

¹⁴⁵³ *Ibid*.

¹⁴⁵⁴ *Ibid*, p.122.

¹⁴⁵⁵ *Ibid*, pp.28-29.

¹⁴⁵⁶ Mireille DELMAS-MARTY, « Le pluralisme ordonné – conclusion : un ordre en formation ? », Leçon du 18 avril 2005 au Collège de France.

¹⁴⁵⁷ Mireille DELMAS MARTY, « Le pluralisme ordonné et les interactions entre ensembles juridiques », *op.cit.*

¹⁴⁵⁸ *Ibid*.

¹⁴⁵⁹ Mireille DELMAS-MARTY, *Le Relatif et l'Universel. Les Forces imaginantes du droit (I)*, *op.cit.*, p.141.

¹⁴⁶⁰ Neil WALKER, « Au-delà des conflits de compétence et des structures fondamentales : cartographie du désordre normatif global des ordres normatifs », in Hélène RUIZ-FABRI et Michel ROSENFELD (Dir.), *Repenser le constitutionnalisme à l'âge de la mondialisation et de la privatisation*, Collection de l'UMR de droit comparé de Paris, volume 23, Société de Législation Comparée, 2011, 452 p., repris par Anne-Charlotte MARTINEAU, *une analyse critique du débat sur la fragmentation du droit international*, thèse pour l'obtention du titre de docteur en droit, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, décembre 2013, 473 p.

cette juxtaposition des ordres juridiques à la construction d'un ordre commun¹⁴⁶¹. A travers l'organisation de la question foncière dans les pays en développement, c'est en réalité la difficulté de créer un ordre pluraliste ordonné qui apparaît (chapitre 1), et pour lequel il semble nécessaire de faire appel « aux forces imaginantes du droit »¹⁴⁶², pour ordonner la complexité, et pour trouver une nouvelle voie à la mise en ordre pluraliste (chapitre 2).

¹⁴⁶¹ Mireille DELMAS-MARTY, *Le pluralisme ordonné, Les forces imaginantes du droit (II)*, op.cit., p.18.

¹⁴⁶² Mireille DELMAS-MARTY, *Le Relatif et l'Universel. Les Forces imaginantes du droit (I)*, op.cit.

Chapitre 1 : La difficile création d'un pluralisme ordonné en matière foncière dans les pays d'étude

755. Une fois le constat du pluralisme réalisé, l'étape suivante est d'analyser les techniques de mise en ordre d'un tel système¹⁴⁶³. Sur ce point, les trois cas d'étude illustrent les difficultés à ordonner le pluralisme juridique. Tout d'abord, les tentatives d'unification, fondées sur des approches d'intégration et d'hybridation des ordres juridiques, semblent montrer des limites pour une organisation cohérente et opérationnelle d'un système pluraliste (section 1). Ensuite, l'importance du rôle du juge pour la mise en ordre de ce pluralisme juridique semble avoir été jusqu'ici fortement sous-estimée dans les réformes engagées dans les pays d'étude (section 2).

Section 1 – Les limites de la construction d'un système pluraliste par unification

756. La recherche d'unification est un réflexe logique dans la construction d'un système pluraliste. Cette unification peut être envisagée par « fusion », « hybridation », ou « transplantation »¹⁴⁶⁴ des ordres juridiques, l'ensemble de ces termes renvoyant à la même idée d'intégrer entre eux des ordres juridiques distincts afin d'obtenir un ordre juridique final unique et hiérarchisé. Le concept apparaît ainsi relativement simple d'un point de vue théorique et pourrait être résumé de la manière suivante : le désordre provenant de la séparation des ordres juridiques, on envisage la fusion de ces ordres pour obtenir un nouvel ordre unique.

757. Dans le domaine foncier, comme nous le montre les trois cas d'étude, une telle mise en ordre par la fusion des ordres présente de sérieuses limites. Tout d'abord, elle ne permet pas d'englober l'exhaustivité des situations (§1), et ensuite, elle fige également la « plasticité de la coutume »¹⁴⁶⁵, alors que cette caractéristique est un élément essentiel pour l'adaptation des pratiques aux évolutions de contextes et aux besoins des populations (§2).

¹⁴⁶³ Laurent CHASSOT, *Essai sur le pluralisme juridique – l'exemple du Vanuatu*, op.cit., p.147.

¹⁴⁶⁴ Mireille DELMAS MARTY, « Le pluralisme ordonné et les interactions entre ensembles juridiques », op.cit.

¹⁴⁶⁵ Laurent CHASSOT, *Essai sur le pluralisme juridique – l'exemple du Vanuatu*, op.cit., p.22.

§1 – Le manque d'exhaustivité d'une mise en ordre pluraliste par unification

758. La base du raisonnement est la constatation d'une « internormativité de fait »¹⁴⁶⁶. Cela suppose des relations entre des ensembles normatifs, souvent non hiérarchisés entre eux¹⁴⁶⁷, qui mêlent également des représentations et des interprétations croisées. Cette situation est le cas en matière foncière dans nos trois pays d'étude. Une véritable mise en ordre de cette internormativité ne peut aboutir que si un principe d'ordre et une réintroduction de hiérarchie sont effectués¹⁴⁶⁸. Le modèle le plus « parfait », d'un point de vue théorique, semble alors être celui de l'unification des systèmes, pour obtenir un nouvel ordre unifié et hiérarchisé. Cette réflexion nécessite tout d'abord un retour sur le concept de mise en ordre du pluralisme juridique par unification (A), avant de voir en quoi cette vision présente des limites dans la situation de notre réflexion concernant la gouvernance foncière (B).

A - Retour sur le concept de mise en ordre du pluralisme juridique par unification

759. Ces différentes approches conceptuelles de l'intégration des ordres juridiques ont été évoquées par Mireille Delmas-Marty pour alimenter une réflexion concernant l'internationalisation du droit¹⁴⁶⁹. Ce phénomène est en grande partie marqué par les hétérogénéités juridiques et par le manque de coordination entre les ordres¹⁴⁷⁰. Aujourd'hui, en matière juridique, et cela aussi bien à une échelle internationale qu'à un niveau national, « l'isolement est devenu impossible »¹⁴⁷¹. Cette réflexion, qui touche donc au départ le droit international dans la pensée de Mireille Delmas-Marty, peut servir de fondement et être en partie transposée à une échelle nationale, lorsque les situations internes sont également marquées par les hétérogénéités juridiques et par le manque de coordination entre les ordres juridiques présents dans un pays.

760. D'un point de vue sectoriel et spécifique, ces caractéristiques d'hétérogénéités juridiques et de désordre des ordres se retrouvent en matière foncière dans de nombreux pays en

¹⁴⁶⁶ Mireille DELMAS-MARTY, *Le pluralisme ordonné, Les forces imaginantes du droit (II)*, *op.cit.*, p.41.

¹⁴⁶⁷ *Ibid.*

¹⁴⁶⁸ Mireille DELMAS MARTY, « Le pluralisme ordonné et les interactions entre ensembles juridiques », *op.cit.*

¹⁴⁶⁹ Pour une approche synthétique des réflexions de Mireille Delmas-Marty à ce sujet, voir Julien CANTEGREIL, « Humanisme et mondialisation - Entretien avec Mireille Delmas-Marty », in *lavedesidées.fr*, septembre 2009.

¹⁴⁷⁰ Neil WALKER, « Au-delà des conflits de compétence et des structures fondamentales : cartographie du désordre normatif global des ordres normatifs », *op.cit.*, p.49.

¹⁴⁷¹ Mireille DELMAS MARTY, « Le pluralisme ordonné et les interactions entre ensembles juridiques », *op.cit.*

développement. Cela nous permet de puiser dans les idées de Mireille Delmas-Marty pour avancer dans notre réflexion sur la mise en ordre des pluralités juridiques à une échelle nationale. Il convient en premier lieu de revenir sur le concept général d'unification par intégration des ordres juridiques, avant de voir dans quelle mesure ce concept peut être transposé en matière foncière.

1 – Le concept général d'unification par intégration

761. Dans une situation d'hétérogénéité et de désordre des systèmes, le recours à la théorie de l'unification semble un réflexe logique. Dans un contexte de pluralités juridiques, cela consiste à combiner les différents systèmes, en incorporant les éléments issus de cette diversité juridique, pour obtenir un nouvel ordre unique, hiérarchique, et cohérent¹⁴⁷². D'un point de vue conceptuel, cela semble relativement simple. Cependant, deux réflexions surgissent concernant ce schéma et cette manière d'organiser le pluralisme.

762. Tout d'abord, cette unification ne peut se limiter à la seule élaboration de règles. La question de l'interprétation de ces règles, par les acteurs et les arbitres, est également essentielle¹⁴⁷³. Ainsi, dans cette approche conceptuelle de l'unification, il manque « la grammaire » qui assurerait la mise en cohérence globale de l'édifice, et qui permettrait de lire ce nouveau système dans un esprit pluraliste¹⁴⁷⁴.

763. Ensuite, cette unification ne semble parfaite que d'un point de vue formel¹⁴⁷⁵. En effet, en excluant les différences, elle n'envisage le nouvel ordre juridique que sur « le modèle hiérarchique et cohérent des ordres (...) traditionnels ». Or, c'est justement pour respecter les différences et les hétérogénéités des pratiques et des droits qu'il faut pouvoir s'élever au-dessus de ces concepts classiques, et avancer dans la réflexion pour imaginer des « techniques juridiques nouvelles pour assouplir la rigidité des normes et permettre l'évolution des pratiques »¹⁴⁷⁶.

¹⁴⁷² Mireille DELMAS MARTY, « Le pluralisme ordonné et les interactions entre ensembles juridiques », *op.cit.*

¹⁴⁷³ *Ibid*, p.17 : « L'hybridation ne peut se limiter à l'élaboration de règles, elle pose la question de leur interprétation en cas d'imprécision ou de lacunes du droit écrit (...). En réalité, il manque la grammaire qui assurerait la cohérence dans un esprit pluraliste ».

¹⁴⁷⁴ *Ibid*.

¹⁴⁷⁵ *Ibid*, p.12.

¹⁴⁷⁶ Mireille DELMAS-MARTY, *Le pluralisme ordonné, Les forces imaginantes du droit (II)*, *op.cit.*, p.29. Voir *supra* p.271.

764. Dans la réflexion qui nous concerne en matière foncière, la coutume, à travers sa flexibilité et son adaptabilité dans le temps, apparaît comme un élément essentiel à prendre en considération. Elle constitue une composante majeure dans l'ensemble des pluralités juridiques. L'un des réflexes dans la recherche d'une mise en ordre pluraliste dans le secteur foncier est alors de vouloir organiser l'unification par intégration des règles coutumières.

2 – En matière foncière, l'unification par intégration de règles coutumières

765. En matière foncière, « l'internormativité de fait »¹⁴⁷⁷ est principalement marquée par des références au droit écrit et à la coutume. Le processus d'unification, comme cela a été réalisé dans de nombreux pays, se construit en intégrant les principes et les règles coutumières au droit écrit¹⁴⁷⁸. C'est un réflexe classique du juriste, qui a tendance à trouver ses bases conceptuelles dans la hiérarchie des normes, et à vouloir « rechercher l'ombre rassurante de la pyramide »¹⁴⁷⁹. Mais c'est aussi ignorer l'évolution vers un droit complexe et en réseau, qui est l'une des caractéristiques générales du droit au XXI^{ème} siècle. Dans les pays en développement et dans un contexte qui connaît une grande part d'informalité, la coutume est un élément de cette complexité. Il apparaît essentiel de la prendre en considération avec ses caractéristiques intrinsèques, plutôt que de vouloir la transformer et la figer dans une pyramide normative qui ne lui correspond pas.

766. Ce principe d'unification fait également abstraction de « l'immense champ informel » du droit, et de « la production continue du droit dans l'Afrique contemporaine »¹⁴⁸⁰. Que ce soit sur la base de critères géographiques, sociologiques, temporels, voire de plus en plus climatiques, ces coutumes évoluent, parfois rapidement en matière foncière, et ne peuvent être considérées comme des éléments qu'il est possible de figer dans l'écrit. Elles sont un élément

¹⁴⁷⁷ Mireille DELMAS-MARTY, *Le pluralisme ordonné, Les forces imaginantes du droit (II)*, op.cit., p.41. Voir supra note 1068, p.271.

¹⁴⁷⁸ Ce processus s'est notamment mis en place dans certains pays sous la forme de « codification ». Voir Laurent CHASSOT, *Essai sur le pluralisme juridique – l'exemple du Vanuatu*, op.cit., p.68

¹⁴⁷⁹ Jacques CAILLOSSE, « Savoir juridique et complexité : le cas du droit administratif » in Mathieu DOAT, Jacques LE GOFF, et Philippe PEDROT (Dir.), *Droit et complexité – Pour une nouvelle intelligence du droit vivant*, op.cit., p.177.

¹⁴⁸⁰ Jacques VANDERLINDEN, *Villes africaines et pluralisme juridique*, op.cit.

de cette mutation vers une structure « ouverte, instable et polymorphe »¹⁴⁸¹ du droit. En raison de ces caractéristiques, il semble impossible de pouvoir atteindre un recensement et une intégration exhaustive en la matière et d'obtenir un système pleinement unifié.

B – En matière foncière, l'impossibilité d'une intégration exhaustive des coutumes

767. Le terme de plasticité, utilisé par Laurent Chassot pour caractériser la coutume, transcrit bien l'idée d'une coutume en constante évolution, et cela aussi bien dans le temps que dans l'espace¹⁴⁸². Il paraît difficile de la définir par rapport à son contenu, et l'idée d'une intégration dans le droit positif présente certaines limites. Le cas nigérien sur la thématique foncière en est une bonne illustration.

1 – Des coutumes en constante évolution

768. En matière foncière, le processus d'unification consiste à intégrer des pratiques coutumières au droit positif, pour éviter d'avoir les ordres juridiques en concurrence, et pour adapter au maximum le droit positif aux pratiques. Il existe cependant de multiples situations et coutumes locales, et celles-ci évoluent en fonction des contextes et des crises, notamment économiques et climatiques¹⁴⁸³. En ce sens, les populations tendent à développer « de manière dynamique et évolutive des règles locales d'usage, et de gestion de l'espace, qui permettent de minimiser l'incertitude sur la rareté et l'imprévisibilité des ressources naturelles »¹⁴⁸⁴. Ces multiples situations, évolutives dans le temps et dans l'espace, illustrent l'impossibilité de pouvoir organiser de manière complète un processus par intégration de la coutume dans le droit positif.

¹⁴⁸¹ Mireille DELMAS-MARTY, *Le pluralisme ordonné, Les forces imaginantes du droit (II)*, op.cit., p.278. Voir également François OST et Michel VAN DE KERCHOVE, *De la pyramide au réseau – Pour une théorie dialectique du droit*, op.cit., p.14 : « les frontières du fait et du droit se brouillent, les pouvoirs interagissent (...), les systèmes juridiques (...) s'enchevêtrent ; la connaissance du droit, qui revendiquait hier sa pureté méthodologique (monodisciplinarité) se décline aujourd'hui sur le mode interdisciplinaire et résulte plus de l'expérience contextualisée (*learning process*) que d'axiomes *a priori* ».

¹⁴⁸² Laurent CHASSOT, *Essai sur le pluralisme juridique – l'exemple du Vanuatu*, op.cit., pp.22-23.

¹⁴⁸³ Hermine PAPAZIAN, *De la pluralité au pluralisme (sahélien)*, op.cit., p.12.

¹⁴⁸⁴ *Ibid*, pour illustrer le cas du Sahel.

2 – L'exemple du Niger et les limites du processus par intégration

769. En matière foncière, l'exemple du Niger est assez représentatif de ce processus d'intégration d'éléments coutumiers dans le droit positif. Cela s'illustre au niveau de certains actes prévus par les textes et délivrés par les commissions foncières, comme les attestations de détention coutumière, les contrats de gage coutumier, ou encore les attestations de reconnaissance d'un terroir d'attache et d'un droit d'usage prioritaire pour les pasteurs. Cela se retrouve également dans le schéma d'aménagement foncier, qui est un document à valeur réglementaire élaboré à partir du référencement des droits fonciers et du consensus des utilisateurs concernant les ressources naturelles. Un tel document se construit à partir des pratiques foncières et des règles coutumières des usagers, et permet de faire le lien avec le droit positif.

770. Cependant, de nombreux éléments issus des pratiques coutumières ne sont pas pris en compte dans le Code rural. Cela a été identifié comme une faiblesse du processus dans le document de Politique nationale foncière rurale adopté en 2021 : « force est de constater que les actes délivrés par les institutions du Code rural visent principalement à sécuriser individuellement les acteurs ruraux, alors que les systèmes fonciers coutumiers reposent encore dans une large mesure sur des logiques de possessions foncières collectives. Il est donc nécessaire d'adapter et de diversifier les actes de sécurisation pour tenir compte de ces réalités socio-foncières locales et englober leur diversité »¹⁴⁸⁵. A travers ce positionnement, les autorités nigériennes ambitionnent de pouvoir continuer à intégrer de nouvelles coutumes et d'étoffer les types d'actes délivrés par les commissions foncières. Cependant, il est possible d'avoir des réserves concernant cet objectif et cette stratégie, qui reprend la même idée d'intégration des pratiques coutumières que celle mise en œuvre depuis le début du processus du Code rural en 1993, et qui a montré ses limites. En effet, les pratiques foncières et les besoins des populations sont d'une part multiples à l'échelle des territoires, tant d'un point de vue géographique que sociologique, et d'autre part évolutives en fonction des contextes économiques, politiques, climatiques et de la rareté des ressources. A ce titre, une méthodologie par identification et intégration des coutumes apparaît inappropriée, tant d'un point de vue conceptuel que d'un point de vue opérationnel.

¹⁴⁸⁵ COMITÉ NATIONAL DU CODE RURAL, *Politique foncière rurale du Niger*, 2021, 56 p., p.33.

771. Cet exemple du foncier nigérien démontre la complexité du réel, dans un contexte d'internormativité de fait. Il illustre l'impossibilité du droit positif de pouvoir être exhaustif et pertinent en intégrant progressivement les coutumes foncières. Il est également représentatif de cette « idéologie du simple, (...) à laquelle il faut savoir résister »¹⁴⁸⁶. L'enjeu, aujourd'hui, est davantage d'arriver à penser cette complexité plutôt que de vouloir la réduire¹⁴⁸⁷. Ainsi, la solution par simple unification des ordres juridiques et recours aux références classiques et rigides du droit, ne semble pas pouvoir répondre à cette complexité, et aux enjeux de la mise en ordre de cet « archipel de la norme »¹⁴⁸⁸. Pour prendre en compte cette complexité, le maintien de systèmes flexibles, adaptés aux besoins et aux pratiques des populations, apparaît comme une réponse particulièrement appropriée et pertinente.

§2 – L'importance de garder des systèmes flexibles, adaptés aux besoins et aux pratiques des populations

772. En matière foncière, comme nous le montrent les différentes situations dans les trois cas d'étude, une part importante des régulations foncières provient des pratiques coutumières, d'origine traditionnelle dans les zones rurales, mais également de plus en plus issues de la modernité dans les zones urbaines. Ainsi, la coutume, qu'elle tire son origine de la tradition ou qu'elle soit au contraire un marqueur de modernité, présente un double avantage : d'une part, elle est reconnue au sein d'un groupe social comme une norme de régulation, et d'autre part elle est flexible, évolutive et adaptable dans le temps (A). Ces caractéristiques en font un élément de référence essentiel à prendre en compte pour organiser un système pluraliste (B).

A - La coutume et le « droit vivant »

773. Même s'il n'existe pas de définition universellement partagée de la coutume, on peut considérer qu'il s'agit « de normes comportementales, qui peuvent entraîner des sanctions imposées par (...) la communauté à l'échelle locale », et qui intègrent également des modes de résolution des conflits¹⁴⁸⁹. Il est communément admis qu'une coutume, pour exister, implique la conjonction de plusieurs caractéristiques : tout d'abord, une pratique constante et répétée,

¹⁴⁸⁶ Mathieu DOAT, « Remarques sur les rapports entre concepts juridiques et complexité », *op.cit.*, p.181.

¹⁴⁸⁷ *Ibid*, p.182. Voir *supra* p.271.

¹⁴⁸⁸ Gérard TIMSIT, *L'archipel de la norme*, *op.cit.* Voir *supra* p.298.

¹⁴⁸⁹ Laurent CHASSOT, *Essai sur le pluralisme juridique – l'exemple du Vanuatu*, *op.cit.*, p.20.

fondée sur la réciprocité et la spontanéité ; ensuite, un caractère contraignant, et enfin un usage général, au moins dans un groupe social ou une échelle territoriale locale¹⁴⁹⁰. Une autre caractéristique supplémentaire mérite d'être indiquée, celle de son évolutivité dans le temps, accompagnée de l'idée de mouvement qui l'accompagne¹⁴⁹¹.

774. Comme cela a été mis en évidence en matière foncière dans les trois cas d'étude ici analysés, ces coutumes constituent des composantes des systèmes juridiques qui permettent de maintenir l'ordre et de régler les litiges, principalement au niveau local. Cette légitimité de la coutume en tant que norme de régulation, vient de la pratique des acteurs locaux, et non de la théorie. Elle vient également de sa capacité à évoluer dans le temps, pour s'adapter aux changements de contextes et aux besoins des acteurs en tant que groupe social.

1 – La coutume, véritable « droit de la pratique »¹⁴⁹²

775. Cette expression de « droit de la pratique », utilisée pour la première fois par Etienne Le Roy et Gerti Hesselting en 1990, illustre l'idée que le droit tire son existence et sa légitimité de la pratique : « le droit n'est pas tant ce qu'en disent les normes écrites que ce qu'en font les acteurs »¹⁴⁹³. Ce positionnement a été adopté à l'issue d'une analyse des contextes fonciers en Afrique. Selon cette théorie, les pratiques partagées permettent d'englober l'ensemble des éléments de « juridicité »¹⁴⁹⁴, que ce soient des règles traditionnelles ou des représentations du droit positif, pour aboutir à des pratiques communément admises. Ces pratiques constituent ainsi des coutumes, qui sont des références indispensables et usuellement acceptées dans la vie juridique locale. Ce constat s'applique particulièrement au secteur foncier dans les pays en développement.

¹⁴⁹⁰ *Ibid*, p.22.

¹⁴⁹¹ *Ibid*.

¹⁴⁹² Gerti HESSELING et Étienne LE ROY, « Le droit et ses pratiques », *op.cit*.

Voir également Etienne LE ROY, « La face cachée du complexe normatif en Afrique noire francophone », *op.cit*.

¹⁴⁹³ Étienne LE ROY, *La terre de l'autre : une anthropologie des régimes d'appropriation foncière*, Ed. Lextenso, 2011, 448 p.

¹⁴⁹⁴ Cette notion de « juridicité », employée par différents auteurs en matière de pluralisme juridique, vise à appuyer l'idée que le droit, avant d'être formel, est surtout caractérisé par l'effet qu'il produit. Voir Gérard TIMSIT, *L'archipel de la norme*, *op.cit.*, p.4 : « ce qui fait l'objet de la science juridique, ce n'est donc pas la loi, ni le droit ainsi défini, mais la juridicité », c'est-à-dire la « propriété d'une norme qui fait que cette norme a la qualité de la norme juridique ».

776. Ce droit de la pratique observé au quotidien est aussi désigné par certains auteurs par le qualificatif de « néo-coutumier »¹⁴⁹⁵, pour marquer la distinction avec les mécanismes traditionnels. A ce sujet et dans le cadre d'une réflexion portant sur la thématique foncière, Etienne Le Roy explique que « les Africains sont à la fois dans leurs traditions et dans la modernité, ni l'une ni l'autre n'offrant de solution à l'ensemble de leurs problèmes de vie en société »¹⁴⁹⁶. La coutume doit donc être distinguée des règles de gouvernance traditionnelle stricte, et se caractérise principalement par sa plasticité, sa flexibilité, et son adaptabilité.

2 – Plasticité, flexibilité et adaptabilité de la coutume

777. Ces trois notions de plasticité, de flexibilité et d'adaptabilité illustrent l'idée que la coutume évolue avec le temps. Cette observation est à mettre en relation avec la durée du droit, qui ne se résume pas aux seules notions « des péremptions, des forclusions et des délais » du droit positif¹⁴⁹⁷. A la différence du droit écrit, la coutume apparaît comme un véritable « droit vivant »¹⁴⁹⁸, « toujours en mouvement »¹⁴⁹⁹. Or, tout comme la coutume, l'idée d'un pluralisme ordonné privilégie les mouvements, les processus en cours plutôt que les modèles qui en résultent¹⁵⁰⁰. A ce titre, la coutume constitue un élément essentiel de composition et de la mise en ordre pluraliste.

B – La coutume, ingrédient essentiel pour la mise en ordre du pluralisme en matière foncière

778. La coutume est en « constante adaptation, lente peut-être, mais incroyablement souple à l'évolution du temps »¹⁵⁰¹. C'est à travers l'informalité que ce mouvement d'évolution permanente de la coutume est possible et que la coutume représente un complément indispensable au droit formel dans la mise en ordre d'un système pluraliste. Ce constat est particulièrement vrai en matière foncière dans les pays en développement, un domaine où l'informalité est encore la caractéristique majoritaire de la dynamique juridique.

¹⁴⁹⁵ Voir Etienne LE ROY, « La face cachée du complexe normatif en Afrique noire francophone », *op.cit.* Voir également Jacques VANDERLINDEN, *Villes africaines et pluralisme juridique*, *op.cit.*

¹⁴⁹⁶ Etienne LE ROY, « La face cachée du complexe normatif en Afrique noire francophone », *op.cit.*

¹⁴⁹⁷ Paul MARTENS, « François OST, *Le temps du droit* », *op.cit.*

¹⁴⁹⁸ Jacques VANDERLINDEN, *Villes africaines et pluralisme juridique*, *op.cit.*

¹⁴⁹⁹ Laurent CHASSOT, *Essai sur le pluralisme juridique – l'exemple du Vanuatu*, *op.cit.*, p.22.

¹⁵⁰⁰ Pierre BRUNET, « L'articulation des normes. Analyse critique du pluralisme ordonné », *op.cit.*

¹⁵⁰¹ Jacques VANDERLINDEN, *Anthropologie juridique*, Dalloz, Paris, 1996, 123 p.

1 - L'informalité, essence même de la coutume

779. Comme nous l'avons vu, dans des contextes de forte influence de la coutume, le réflexe de nombreux juristes de culture romaniste est de vouloir transposer les coutumes par écrit, afin de lutter contre l'imprécision d'un concept informel, et de pouvoir les intégrer à la pyramide normative¹⁵⁰². Cette situation s'est rencontrée dans de nombreux pays africains, au cours de la phase coloniale ou postcoloniale. Or, « rien n'est plus sclérosant que l'écrit : (...) il freine, voire fige, (...) la dynamique de production coutumière du droit, donc la vie de celui-ci ... »¹⁵⁰³. Le seul fait de sa rédaction transforme ce mouvement en une image à un moment donné de son évolution, et stoppe donc pour l'avenir la dynamique d'évolution. Poser la coutume par écrit a donc un effet destructeur sur la coutume, et entraîne « la mort de ce droit vivant »¹⁵⁰⁴. Il existe ainsi une contradiction fondamentale entre la notion même de coutume et l'idée de la rédiger¹⁵⁰⁵.

780. Cependant, l'application de la seule coutume pour cadrer et réguler l'ensemble des dynamiques et litiges fonciers a également montré ses limites. Les interactions avec le droit écrit et les éléments exogènes sont aujourd'hui généralisées, et la coutume ne s'applique qu'à un groupe social qui la reconnaît comme telle, sur un territoire donné. En ce sens, il faut aujourd'hui accepter la coexistence de ces deux modes de production de droit, pour poser les bases d'un système pluraliste. L'organisation de la relation de la coutume avec le droit formel apparaît ainsi comme l'enjeu fondamental de la mise en ordre d'un tel système.

2 - L'enjeu de la mise en ordre : organiser la coexistence du droit écrit et de la coutume

781. Le droit formel et le droit informel représentent deux modes de pensée, qui peuvent être séparés, voir concurrents parfois. L'alchimie entre ces deux matrices de pensée juridique ne va pas de soi, mais symbolise cependant l'enjeu de la construction du pluralisme ordonné. Chacun

¹⁵⁰² Laurent CHASSOT, *Essai sur le pluralisme juridique – l'exemple du Vanuatu*, *op.cit.*, pp.69-70 Voir également *supra* p.368.

¹⁵⁰³ Jacques VANDERLINDEN, *Villes africaines et pluralisme juridique*, *op.cit.*

¹⁵⁰⁴ *Ibid.*

¹⁵⁰⁵ *Ibid.*

de ces deux systèmes de droit ne peut à lui seul offrir les solutions pour organiser une gouvernance efficiente, inclusive et globale de la thématique foncière dans les pays en développement. Comme nous l'avons vu, l'unification par intégration ne semble pas non plus satisfaisante pour trouver cette voie. C'est à travers la mise en cohérence, en vue de chercher l'harmonie et l'articulation entre ces deux systèmes, que se trouve la solution la plus adaptée. Cette mise en cohérence concerne bien sûr le contenu du droit, mais également les institutions chargées de sa mise en œuvre et de son contrôle.

782. La solution passe alors nécessairement par l'institution centrale qui sera garante du fonctionnement et de la réconciliation des systèmes, c'est-à-dire le juge. Lors de la recherche d'harmonie et d'articulation des systèmes, le juge est placé au cœur de l'appréciation des droits, dans les conflits sur lesquels il doit se prononcer. A ce titre, et en fonction des positions adoptées, il devient le gardien de l'architecture globale d'un système ordonné. « En l'absence d'engagement fort de la part (...) du pouvoir judiciaire, il demeure impossible en pratique de favoriser les droits informels afin de leur accorder une place importante au sein de la structure juridique »¹⁵⁰⁶, alors que ceux-ci sont pourtant essentiels à une gouvernance pluraliste. Le juge représente ainsi un élément clé de cette innovation du pluralisme ordonné¹⁵⁰⁷.

783. Cette réflexion relativement conceptuelle et générale s'applique particulièrement à la thématique foncière. En matière de gouvernance foncière, les institutions judiciaires ont un rôle fondamental à jouer pour organiser le pluralisme. Cependant, une analyse des situations dans les trois pays d'étude montre qu'elles ont été peu prises en compte dans les réformes mises en place¹⁵⁰⁸.

¹⁵⁰⁶ Laurent CHASSOT, *Essai sur le pluralisme juridique – l'exemple du Vanuatu*, *op.cit.*, p.121.

¹⁵⁰⁷ Voir Etienne LE ROY, « La face cachée du complexe normatif en Afrique noire francophone », *op.cit.* : « C'est la Justice qui reste l'enjeu principal de cette innovation ».

¹⁵⁰⁸ Dans nos travaux, le choix a été fait d'aborder cette question des institutions judiciaires dans la deuxième partie relative aux dynamiques endogènes, afin de respecter une certaine cohérence d'ensemble dans le déroulé de la démonstration. Il est clair que les institutions judiciaires dans les pays d'étude sont en partie issues d'un modèle exogène, fortement influencé par les puissances colonisatrices. Mais le cas des institutions judiciaires est aussi un exemple concret de l'hybridation des modèles dans le temps, entre influences exogènes et endogènes. En effet, bien qu'importées à l'origine de l'extérieur, les institutions judiciaires ont eu tendance dans les trois pays d'étude à progressivement « s'endogénéiser » et à créer leur propre structuration, tant d'un point de vue institutionnel qu'en matière de procédures. C'est en ce sens qu'elles sont abordées dans nos développements, au cœur de cette seconde partie.

Section 2 - L'insuffisante prise en compte des institutions judiciaires dans les réformes

784. A un niveau national et en matière foncière, l'organisation institutionnelle autour du secteur de la justice représente « l'enjeu majeur de l'innovation » du pluralisme ordonné¹⁵⁰⁹. En effet, même lorsque certaines bases pluralistes ont été posées par la loi, c'est au juge que revient le rôle « d'arbitre des conflits qu'un législateur pluraliste ne peut plus trancher »¹⁵¹⁰. Il représente ainsi une composante stratégique pour organiser et penser ce pluralisme (§1).

785. Dans les trois pays d'étude, l'institution judiciaire s'organise de manière différente, mais est également diversement fonctionnelle. Malgré ce rôle stratégique, elle semble avoir été peu prise en compte jusqu'à ce jour dans les réflexions sur la structuration des réformes foncières (§2).

§1 - Le rôle clé du juge pour ordonner le pluralisme

786. Dans la plupart des pays en développement, les contentieux fonciers représentent une très grande part, voire la majorité, des affaires présentées devant les tribunaux civils de proximité. Cette situation se retrouve notamment en Haïti et au Niger. En dehors de la mission classique du juge de devoir trouver une solution aux conflits et de devoir prononcer une décision de justice, celui-ci a également un double rôle essentiel dans les contextes marqués par le pluralisme juridique : l'interprétation (A) et le contrôle (B). Ces deux notions sont fortement entremêlées, et c'est à travers ces deux leviers que les juges, et plus globalement les institutions judiciaires, ont une influence et tiennent un rôle dans la mise en ordre du pluralisme juridique.

A - L'interprétation de la logique pluraliste par le juge

787. Dans l'idéal, le juge doit poursuivre « une logique du raisonnable dictée par le sens du droit et de l'équité »¹⁵¹¹. Le juge présente ainsi, du moins dans la théorie, un rôle protecteur¹⁵¹².

¹⁵⁰⁹ Voir Etienne LE ROY, « La face cachée du complexe normatif en Afrique noire francophone », *op.cit.*

¹⁵¹⁰ Paul MARTENS, « François OST, *Le temps du droit* », *op.cit.*

¹⁵¹¹ Chaïm PERELMAN, « L'interprétation juridique », in *Archives de philosophie du droit*, t. XVII, 1972, repris par François OST, « L'Interprétation logique et systématique et le postulat de rationalité du législateur », in Michel VAN DE KERCHOVE (Dir.), *L'interprétation en droit : Approche pluridisciplinaire*, Presses de l'Université Saint-Louis, Bruxelles, 1978.

¹⁵¹² Paquerette GIRARD, « L'évolution du rôle des juges », in *Les Cahiers de droit*, n°42 (n°3), 2001, pp.361-371.

Il est l'acteur central de la mise en pratique de la justice, et à ce titre, il a une mission d'interprétation des références juridiques en fonction des contextes. Cette interprétation du juge vise à maintenir « l'harmonie, la cohérence, la complétude, (...) la rationalité du système juridique dans son ensemble »¹⁵¹³. Il peut ainsi être considéré comme le point de rencontre et le maillon central du pluralisme ordonné.

788. Le juge est censé appliquer la loi, mais il reste néanmoins autonome « dans la mesure où rien n'interdit au juge d'interpréter la loi, d'en combler les lacunes et d'en écarter les antinomies »¹⁵¹⁴. Le juge a donc un double rôle en matière d'interprétation : il a tout d'abord à interpréter les textes, mais également à interpréter certaines lacunes voire silences des textes.

1 - L'interprétation des textes

789. Selon une présentation classique, les juges ont pour fonction d'appliquer le droit existant. Ils peuvent pour cela procéder à une interprétation, et « disposent (...) de certaines méthodes (...) afin de découvrir la signification d'un texte »¹⁵¹⁵. Cette signification est influencée par les références juridictionnelles et jurisprudentielles, et le juge, à travers les références qu'il choisit, garde une marge de manœuvre afin de définir l'interprétation qu'il entend donner à un texte. Suivant l'évolution des contextes et des paysages juridiques, un même texte peut ainsi recevoir des significations différentes, ne serait-ce que dans le temps¹⁵¹⁶. Cette marge d'interprétation du juge est d'autant plus grande que les textes à appliquer présentent de lacunes, d'imprécisions, voire de silences.

2 - L'interprétation en cas d'imprécision des textes

790. Les textes se superposent souvent « sans abroger les précédents, et sans se combiner »¹⁵¹⁷. Il peut arriver que leur rédaction soit de « qualité très moyenne »¹⁵¹⁸, et d'une grande imprécision, cela entraînant une incertitude vis-à-vis des règles à appliquer. Les juges ont alors

¹⁵¹³ François OST, « L'Interprétation logique et systématique et le postulat de rationalité du législateur », *op.cit.*

¹⁵¹⁴ *Ibid.*

¹⁵¹⁵ Pierre BRUNET, « L'articulation des normes. Analyse critique du pluralisme ordonné », *op.cit.*

¹⁵¹⁶ *Ibid.*

¹⁵¹⁷ Paquerette GIRARD, « L'évolution du rôle des juges », *op.cit.*

¹⁵¹⁸ *Ibid.*

une obligation d'interpréter le droit pour dégager une solution à un problème pratique ancré dans le réel.

791. Cette situation d'incertitude du droit est particulièrement vraie dans des contextes de pluralités juridiques. « Le rapprochement des systèmes », que ce soit lorsque l'on recherche leur unification ou leur coordination, « ne se réduit pas à l'élaboration des normes », mais « renouvelle aussi la question de leur interprétation en cas d'imprécision ou de lacunes du droit écrit »¹⁵¹⁹. La mise en place d'un système pluraliste accentue ce rôle d'interprétation du juge. Celui-ci, pour régler un différend, doit résoudre les contradictions qui peuvent exister entre les différentes conceptions¹⁵²⁰. C'est le cas en matière de conflits fonciers. Ceux-ci peuvent trouver des solutions fort diverses suivant que l'on se réfère au droit positif et formel d'un pays, ou à une coutume locale pourtant acceptée par l'ensemble d'une communauté. Le jeu des interprétations croisées devient alors un élément essentiel, au sein duquel le juge joue le rôle d'arbitre. Sa fonction d'interprétation en matière foncière est d'autant plus forte que ce secteur, dans la plupart des pays en développement, manque de références juridictionnelles et jurisprudentielles claires. Le juge, à travers l'interprétation et son pouvoir de décision, apparaît ainsi comme le véritable organe de contrôle pour la cohérence du pluralisme.

B - Le contrôle de la logique pluraliste par le juge

792. En complément de son rôle d'interprétation des textes, le juge exerce également une fonction de contrôle de la mécanique pluraliste. C'est à travers cette fonction de contrôle que le juge va pouvoir se poser en arbitre et en gardien des valeurs pluralistes. Ce contrôle indépendant¹⁵²¹, garant du fonctionnement et de la mise en ordre d'un système pluraliste, nécessite que le juge intègre les espaces normatifs différents dans son raisonnement juridique, et s'ouvre à la pratique de l'internormativité¹⁵²².

¹⁵¹⁹ Mireille DELMAS-MARTY, *Le pluralisme ordonné, Les forces imaginantes du droit (II)*, op.cit., p.121.

¹⁵²⁰ Caroline PLANÇON, « La réception de la pyramide dans le contexte du pluralisme juridique sénégalais », in *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2002/2, Vol.49, pp.137-158.

¹⁵²¹ Mireille DELMAS-MARTY, *Le pluralisme ordonné, Les forces imaginantes du droit (II)*, op.cit., p.93 : « L'application de principes directeurs flous, plus encore que celle de règles précises (...) suppose l'institution d'un cadre (...) de contrôle indépendant ».

¹⁵²² Sur la perméabilité des ordres normatifs, voir Mireille DELMAS-MARTY, *Le pluralisme ordonné, Les forces imaginantes du droit (II)*, op.cit., pp.225-226 : « il suffirait pour y parvenir que les juges apprennent à intégrer plus systématiquement au raisonnement juridique des espaces normatifs différents, donc à pratiquer l'internormativité ».

793. Dans les trois pays d'étude, cette fonction de contrôle des valeurs pluralistes par le juge apparaît contrastée, et cela aussi bien en matières judiciaire et administrative qu'en matière constitutionnelle.

1 - Le rôle de contrôle du juge civil

794. D'un point de vue général, la majorité des contentieux fonciers relèvent du domaine civil, et dans les pays de tradition civiliste, la référence majeure reste les règles posées par le code civil. C'est le cas notamment en Haïti, où le juge civil dans ce type de contentieux se rapporte principalement au Code civil, ou très ponctuellement au Code rural¹⁵²³. Mais le juge haïtien ne se réfère pas aux coutumes ou aux pratiques issues du niveau local. Seuls les modes de preuves classiques et les règles de droit écrit sont pris en considération dans ces litiges.

795. Bien qu'ayant adopté également un Code civil, le cas du Niger est différent. Sur la base de la loi n°2018-037 fixant l'organisation et la compétence des juridictions au Niger, le juge civil doit se référer à la coutume des parties pour régler les litiges en lien avec la propriété ou la possession immobilière, « sauf lorsque le litige porte sur un terrain immatriculé ou dont l'acquisition ou le transfert a été constaté par un mode de preuve établi par la loi »¹⁵²⁴. L'application des règles coutumières est donc le principe, et celle du droit positif l'exception. A cela peuvent aussi s'ajouter des conflits entre coutumes, et là encore, le juge civil nigérien est le garant du respect des règles à appliquer. Le jugement rendu par le tribunal de grande instance de Konni est assez explicite à ce titre¹⁵²⁵ : « Attendu qu'au sens de l'article 66 de la loi n°2004-50 (...), en cas de conflit de coutumes en matière foncière, il est statué selon la coutume du défendeur ; que pour se conformer à cet article le premier juge devrait en conséquence appliquer la coutume Haoussa du défendeur dans le règlement judiciaire au fond de ce litige. (...) Qu'il est constant que le premier juge avait fait application des deux coutumes en conflit, au lieu de se servir de celle du défendeur pour trancher le litige qui lui est soumis en violation flagrante de la lettre et de l'esprit de l'article 66 susvisé, d'où son jugement encourt annulation ». Le juge civil nigérien, en matière foncière, apparaît ainsi comme le garant de

¹⁵²³ COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT, *Le foncier en Haïti, la propriété foncière, entre complexités juridiques et improvisations informelles depuis l'indépendance*, op.cit., p.29.

¹⁵²⁴ Article 72 de la loi n°2018-037 fixant l'organisation et la compétence des juridictions au Niger. Voir *supra* note 1200, p.303.

¹⁵²⁵ Voir TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE DE KONNI, jugement n°09/16 du 29/06/2016.

l'application de la coutume, mais également comme l'arbitre de la coutume à appliquer. En ce sens, il devient le gardien de la bonne application et de la mise en ordre du pluralisme.

796. En matière de contrôle du juge civil, le cas sud-africain présente encore une situation différente. En raison de la culture juridique mixte du pays, le juge civil dispose de plusieurs sources de droit dans les affaires relevant des conflits de propriété. Traditionnellement, il peut se référer au *common law*, à la jurisprudence ou à la législation pour trancher un conflit. Mais, depuis les principes posés par la décision *Port Elizabeth v Various occupiers*¹⁵²⁶ c'est surtout au regard des valeurs constitutionnelles de justice et d'équité que le juge sud-africain doit se prononcer. Il peut se référer aux règles coutumières pour justifier une décision, tant que celles-ci respectent les principes constitutionnels. Le juge sud-africain apparaît ainsi comme un défenseur des régimes coutumiers, mais également un « agent de contrôle » de la conformité de ces régimes coutumiers à la Constitution. A travers ces multiples sources et références possibles, le juge sud-africain est le véritable chef d'orchestre de la mise en ordre du pluralisme à l'échelle du pays.

797. Ce rôle de contrôle du juge judiciaire est complété par un rôle de contrôle du juge administratif. Cependant, l'organisation du droit et de l'ordre juridictionnel administratif apparaît relativement embryonnaire dans les trois pays d'étude, et ce contrôle administratif est, dans la réalité, relativement peu développé.

2 - Le rôle de contrôle du juge administratif

798. D'un point de vue théorique, le juge administratif a aussi un rôle à jouer en matière de contrôle et de mise en ordre des règles pluralistes. Encore faut-il qu'il y ait la reconnaissance d'un droit spécifique applicable à l'administration et l'existence d'un ordre juridictionnel *ad hoc*. Sur ce point, les trois cas d'étude présentent la similitude d'avoir une justice administrative très peu développée, et donc un contrôle très peu efficient du juge administratif, notamment sur les affaires en lien avec le foncier.

¹⁵²⁶ CONSTITUTIONAL COURT OF SOUTH AFRICA, *Port Elizabeth Municipality v Various Occupiers* (Case CCT 53/03), 1er octobre 2004.

799. En Haïti, l'histoire juridique du pays semble montrer que les autorités ont longtemps hésité à consacrer un droit spécifique à l'administration. Depuis la création de la Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif par la Constitution de 1987, il existe cependant un ordre juridictionnel spécifique pour juger les actes de l'administration, même si celui-ci n'est composé que d'un seul tribunal et d'une seule chambre¹⁵²⁷. En revanche, certaines questions demeurent quant à l'indépendance de cette justice administrative. L'article 200-2 de la Constitution établit que les décisions de cette Cour unique « ne sont susceptibles d'aucun recours, sauf du pourvoi en cassation »¹⁵²⁸. Aucune précision supplémentaire n'est apportée concernant cette procédure de pourvoi en cassation. Il est alors légitime de penser que c'est à la Cour de cassation de l'ordre judiciaire d'étudier les pourvois. Or, celle-ci n'a pas de chambre administrative spécifique. La juridiction administrative, si tant est qu'elle existe, apparaît alors subordonnée à l'ordre judiciaire. Il peut y avoir un contrôle des actes de l'administration, mais qui se révèle en réalité exercé par des juges ayant des formations judiciaires, dépendants de l'ordre juridictionnel judiciaire, et sans règles exorbitantes de droit commun.

800. Dans ce domaine de la justice administrative, la situation du Niger est assez proche de celle d'Haïti. Les fondements d'un droit spécifique à l'administration et la création de juridictions administratives ont été établis par la loi organique n°2004-50 fixant l'organisation et la compétence des juridictions au Niger¹⁵²⁹, et par la loi organique n°2007-06 déterminant la composition, l'organisation, les attributions et le fonctionnement du Conseil d'État. Cependant, en pratique, en dehors du Conseil d'État, cet édifice institutionnel n'a pas été mis en place, et les affaires administratives en première instance sont encore jugées par les tribunaux civils de grande instance¹⁵³⁰. Comme en Haïti, le Niger semble donc dans une situation hybride, en ayant d'un côté reconnu certaines règles et procédures spécifiques pour juger les actes de l'administration, mais n'ayant pas pu rendre d'un autre côté ce système pleinement opérationnel à ce jour. De plus, tout comme en Haïti, le nombre d'affaires en lien avec le foncier soumis aux

¹⁵²⁷ Caleb DESHOMMES, « Une histoire de la justice administrative haïtienne », in *Le blog Droit administratif*, novembre 2018.

¹⁵²⁸ Voir l'article 200-2 de la Constitution et les articles 10, 11 et 12 du décret du 23 novembre 2005 établissant l'organisation et le fonctionnement de la Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif.

¹⁵²⁹ L'article 52 de cette loi n°2004-50 institue un tribunal administratif au siège de chaque tribunal de grande instance. Cette loi a depuis été remplacée par la loi n°2018-037 fixant l'organisation et la compétence des juridictions, qui a maintenu ce principe dans son article 57 : « Il est créé un tribunal administratif au siège de chaque tribunal de grande instance ».

¹⁵³⁰ L'article 108 de la loi n°2018-037 prévoit en attendant la mise en place du tribunal administratif que le tribunal de grande instance correspondant continue à exercer les fonctions dévolues par la loi au tribunal administratif.

tribunaux semble quasi inexistant, ce qui empêche d'avoir le recul nécessaire et une jurisprudence concrète à analyser sur la question.

801. En Afrique du Sud, le droit administratif semble également balbutiant. Comme dans beaucoup de pays de tradition de *common law*, il n'existe pas à proprement parler de droit administratif, mais plutôt un droit qui encadre l'action de l'administration. Pour l'Afrique du Sud, la pierre angulaire de ce cadre est le *Promotion of Administrative Justice Act*, couramment désigné sous l'appellation « PAJA »¹⁵³¹. Cette loi, adoptée en 2000, ne crée pas réellement un droit administratif sud-africain, mais vise à encadrer et à poser des principes à l'action de l'administration. Aucune juridiction administrative n'est envisagée par ce texte, et le contrôle de l'action de l'administration reste donc de la compétence des tribunaux de droit commun.

802. Dans les trois pays d'étude, la fonction de contrôle des principes pluralistes par le juge administratif paraît ainsi extrêmement limitée d'un point de vue général, et quasi-inexistante en ce qui concerne la thématique foncière. Cette situation diffère de celle du juge constitutionnel, qui exerce suivant les pays un rôle de contrôle plus ou moins affirmé des valeurs pluralistes.

3 - Le rôle de contrôle du juge constitutionnel

803. En matière de contrôle des valeurs pluralistes, le rôle du juge constitutionnel se révèle très différent entre les trois pays d'étude. En Haïti, ce rôle est inexistant dans la mesure où aucune référence n'est faite dans la Constitution à ces principes.

804. Le cas du Niger est relativement différent. Bien que la Constitution actuelle du Niger soit récente¹⁵³² et que la Cour constitutionnelle du pays « ait connu des fortunes diverses avant l'avènement de cette VII^{ème} république »¹⁵³³, l'article 99 établit un lien entre la loi et la coutume. Cet article prévoit que « la loi fixe les règles concernant (...) la procédure selon laquelle les coutumes sont constatées et mises en harmonie avec les principes fondamentaux de la Constitution ». Cet élément semble donner une marge de manœuvre au juge constitutionnel nigérien pour pouvoir jouer un rôle de contrôle important dans la mise en ordre du pluralisme

¹⁵³¹ *Promotion of Administrative Justice Act, n°3 of 2000.*

¹⁵³² La Constitution actuelle de la VII^{ème} République du Niger a été adoptée par référendum le 31 octobre 2010, et promulguée le 25 novembre 2010.

¹⁵³³ *INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE*, « Questionnaire Niger », in *Les juridictions constitutionnelles en Afrique de l'Ouest – Analyse comparée*, 2016, 194 p.

juridique. Cependant, jusqu'à ce jour, il n'a pas eu l'occasion de se prononcer en la matière. Comme le note un rapport sur le sujet, la jurisprudence constitutionnelle nigérienne doit, en matière de pluralisme, « se construire progressivement, au fur et à mesure du renforcement de l'état de droit au Niger »¹⁵³⁴.

805. Le cas sud-africain est beaucoup plus explicite sur la question, et est une source d'inspiration particulièrement intéressante pour nos travaux. D'une part, la Constitution sud-africaine de 1996 consacre le pluralisme juridique du pays, notamment dans le secteur foncier à son article 25¹⁵³⁵, et d'autre part la Cour constitutionnelle a eu à se prononcer sur ce critère constitutionnel à plusieurs reprises. A travers une série de décisions, le juge constitutionnel sud-africain s'est posé en défenseur et gardien de l'organisation pluraliste du droit en Afrique du Sud. Il a spécifié que le droit coutumier était protégé, mais également encadré par la Constitution¹⁵³⁶. Il a aussi apporté des précisions concernant la forme et le contenu du droit coutumier¹⁵³⁷, et posé les principes que les tribunaux nationaux doivent suivre pour identifier le droit coutumier¹⁵³⁸.

806. A travers tous ces exemples, il ressort clairement que ce rôle de contrôle du juge est fortement lié à son rôle d'interprétation des textes. C'est à travers l'interprétation que le juge établit les bases de son raisonnement et du contenu de son contrôle, et qu'il peut soit avoir une lecture restrictive soit une lecture extensive de son rôle à jouer en matière de pluralisme juridique. Il apparaît donc comme un rouage essentiel à la mise en place de la mécanique pluraliste. Cependant, ce rôle du juge, et des institutions judiciaires en général, a été utilisé de façon très limitée dans la conception et dans la mise en œuvre des réformes foncières dans les pays d'étude.

¹⁵³⁴ *Ibid.*

¹⁵³⁵ Voir *supra* note 300, p.94.

¹⁵³⁶ *CONSTITUTIONAL COURT OF SOUTH AFRICA, Bhe and Others v Khayelitsha Magistrate and Others.*

¹⁵³⁷ *CONSTITUTIONAL COURT OF SOUTH AFRICA, Alexkor Ltd and Another v Richtersveld Community and Others* (Case CCT 19/03), 14 octobre 2003.

¹⁵³⁸ *CONSTITUTIONAL COURT OF SOUTH AFRICA, Shilubana and Others v Nwamitwa* (Case CCT 03/07), 4 juin 2008.

§2 - La place limitée du juge dans les réformes foncières des pays d'étude

807. L'organisation internationale *World Justice Project* travaille sur l'évolution de l'état de droit dans le monde, et publie chaque année un classement des pays sur ce thème à partir de multiples critères¹⁵³⁹. A la lecture du rapport publié en 2022 par cette organisation, il apparaît clairement que la situation des secteurs judiciaires est très différente dans les trois cas d'étude. Le Niger et Haïti sont classés respectivement 109^{ème} et 136^{ème} sur un total de 140 pays, alors que l'Afrique du Sud se révèle davantage structurée sur le plan judiciaire, en se classant 54^{ème} sur 140.

808. En ce qui concerne plus spécifiquement le secteur foncier, le rôle accordé aux institutions judiciaires dans la conception et la mise en œuvre des réformes est également contrasté entre les pays d'étude (A). Mais d'une manière générale, dans les trois pays, deux éléments apparaissent particulièrement inaboutis à ce jour, à savoir tout d'abord la mise en place de tribunaux spéciaux sur les questions foncières, qui avait pourtant été envisagée à l'origine des réformes dans chaque pays, et ensuite la question de la formation des magistrats sur les aspects spécifiques relatifs à la thématique foncière. C'est deux éléments sont pourtant essentiels pour que le juge puisse pleinement jouer son rôle de gardien indépendant d'un ordre pluraliste en matière foncière (B).

A - Des situations contrastées concernant l'implication des institutions judiciaires dans les trois pays d'étude

809. Le rôle des institutions judiciaires est différent en matière foncière dans les trois pays d'étude, et leur implication est diversement appréhendée au sein des réformes foncières engagées. Cependant, un point commun se dégage dans les trois cas d'étude : il s'agit de la difficulté à faire des institutions judiciaires un élément structurant pour améliorer la gouvernance foncière.

¹⁵³⁹ Le *World Justice Project* (WJP) est une organisation indépendante, basée à Washington DC, qui collecte des données et réalise des analyses sur l'état de droit dans le monde. Elle publie régulièrement des rapports, et notamment le « WJP Rule of Law Index » qui évalue l'état de droit dans 140 pays selon plusieurs critères.

1 - Au Niger, la faible prise en compte du juge dans le processus du Code rural

810. La loi n°2018-037 fixant l'organisation et la compétence des juridictions au Niger instaure des tribunaux spéciaux, appelés « tribunaux du foncier rural », pour traiter des dossiers relatifs aux conflits fonciers ruraux¹⁵⁴⁰. Ces tribunaux sont institués dans les sièges de chaque tribunal d'instance, et il est prévu que leur organisation et leur fonctionnement soient fixés par la loi. Cependant, près de vingt années après leur création, aucune mesure législative complémentaire n'a été adoptée, et aucun tribunal foncier n'a été mis en place. Le document de Politique foncière rurale du pays insiste dans ses recommandations sur l'importance d'opérationnaliser ces tribunaux pour améliorer la gestion des conflits fonciers¹⁵⁴¹. Il estime que ces tribunaux doivent s'inscrire en complément des processus de conciliation préalable, et que cette mise en place institutionnelle doit être accompagnée d'un renforcement des capacités des magistrats nigériens sur la question foncière¹⁵⁴².

811. En dehors de la création théorique de ces tribunaux fonciers, et d'un souhait de renforcer les compétences du magistrat nigérien, aucun autre élément majeur de coordination entre la réforme foncière et le secteur judiciaire n'est explicitement envisagé par les textes du Code rural. Cette très faible prise en compte du rôle du juge dans la réforme foncière se retrouve également en Haïti.

2 - En Haïti, la complexité des procédures judiciaires

812. En Haïti, l'articulation entre une réforme foncière et une réforme du secteur judiciaire est une recommandation soulignée de longue date. Plusieurs rapports réalisés dans le cadre du projet FAO/ANDAFAR en 1997 insistaient sur l'importance de réhabiliter la justice et

¹⁵⁴⁰ Article 96 de la loi n°2018-037 fixant l'organisation et les compétences des juridictions au Niger.

¹⁵⁴¹ COMITÉ NATIONAL DU CODE RURAL, *Politique foncière rurale du Niger*, 2021, 56 p., p.42.

¹⁵⁴² *Ibid*, p.43 : « les conflits fonciers ruraux se caractérisent par la longue durée de leur traitement devant les différentes instances d'arbitrage et en particulier les tribunaux. C'est pourquoi il faut créer les conditions de conciliation entre les parties, de médiations par les commissions paritaires, le renforcement des capacités des magistrats en matière de résolution des conflits fonciers ruraux ».

Voir également le plan d'action 2021-2027 de la politique foncière rurale du Niger, qui identifie la formation des magistrats en matière de droit foncier nigérien comme une priorité (p.24 et 25) : « L'objectif ainsi affiché à l'horizon 2027 est la création de 3 tribunaux fonciers ». COMITÉ NATIONAL DU CODE RURAL, *Politique foncière rurale du Niger, Plan d'action 2021-2027, op.cit.*

d'assainir l'appareil judiciaire dans le cadre de la réforme foncière haïtienne¹⁵⁴³. Ces rapports faisaient le constat d'une défaillance profonde du système judiciaire haïtien, et soulignaient les éléments suivants : « décisions judiciaires non exécutées, juges peu indépendants et insuffisamment qualifiés, confusion des rôles entre l'exécutif et le judiciaire, dysfonctionnements graves dans l'exercice des professions judiciaires ... »¹⁵⁴⁴. Ils insistaient également sur l'importance de mettre en place une juridiction paritaire de concertation et d'arbitrage pour connaître des litiges fonciers¹⁵⁴⁵.

813. En dehors de ces problématiques de fonctionnement global de la justice, une première spécificité de la procédure haïtienne en matière foncière vient du fait qu'il existe une différence de compétence de juridiction pour traiter les affaires de possession et les affaires de propriété : « le tribunal de paix n'intervient que dans les actions possessoires, alors que le tribunal civil, sis dans chacun des chefs-lieux de département du pays, juge les actions pétitoires ». Cette distinction de procédure constitue une première difficulté, et complexifie le traitement des affaires foncières.

814. Une autre spécificité haïtienne vient de la création de tribunaux spéciaux en matière foncière, appelés « tribunaux terriens », dès 1949¹⁵⁴⁶. Les deux seuls tribunaux terriens du pays ont été créés en 1950 et 1951 à Saint-Marc et à Gonaïves, dans l'Artibonite. La loi de 1949 posait les principes d'une procédure simplifiée et de compétences élargies pour les tribunaux terriens, afin de pouvoir résoudre les problèmes fonciers récurrents de ce département. Elle visait également à poser les fondements pour la réalisation d'un cadastre sur ce territoire, en vue de faciliter l'implantation de grandes compagnies agricoles, notamment nord-américaines.

¹⁵⁴³ Voir Négib BOUDERBALA, *Appui à la définition d'une politique de réforme agro-foncière, mission d'appui juridique, op.cit.*, Voir également Pierre FAURE, *Mission d'appui pour la politique agro-foncière en Haïti, Les outils pour la politique agro-foncière, op.cit.*

¹⁵⁴⁴ Négib BOUDERBALA, *Appui à la définition d'une politique de réforme agro-foncière, mission d'appui juridique, op.cit.*

¹⁵⁴⁵ Voir Négib BOUDERBALA, *Appui à la définition d'une politique de réforme agro-foncière, mission d'appui juridique, op.cit.* Voir également Pierre FAURE, *Mission d'appui pour la politique agro-foncière en Haïti, Les outils pour la politique agro-foncière, op.cit.*

¹⁵⁴⁶ Loi de 1949 relative au cadastre, à l'immatriculation des immeubles et aux tribunaux terriens (Bulletin des lois et actes, 1949, p.631 ; texte malheureusement incomplet, arrêté à l'article 51). A ce sujet, voir également FAO, *Définir une politique agro-foncière pour Haïti : éléments d'orientation, op.cit.*, qui apporte les précisions suivantes : « Sous le gouvernement d'Estimé (1946), se dessinent de façon nette une politique d'implantation de grandes compagnies agricoles, principalement nord-américaines, et la nécessité de créer une plus grande sécurité foncière. La première démarche légale entreprise dans ce sens est la loi du 7 septembre 1949 instituant un bureau cadastral et un tribunal terrien dans chaque arrondissement ».

Après une période de suspension de ces tribunaux terriens à partir de 1961¹⁵⁴⁷, le décret du 30 juillet 1986 a réinstauré ces deux tribunaux, mais n'a pas permis pour autant leur opérationnalisation. A ce sujet, le rapport de la FAO réalisé en 1997 sur la situation foncière en Haïti relevait une incohérence importante concernant l'intégration de ces tribunaux terriens en tant que chambres spéciales des tribunaux civils : « Les tribunaux de la juridiction des Gonaïves et de Saint-Marc vivent une situation hors du commun. D'un côté, les tribunaux civils ont plénitude de juridiction sur les parties de leurs juridictions situées en dehors de la Plaine de l'Artibonite, de l'autre, ils ne peuvent intervenir que dans les dossiers autres que terriens pour la portion située dans la Plaine. Quant aux tribunaux de paix, le possessoire leur échappe totalement car tombant dans la compétence exclusive des sections terriennes. Comme les problèmes fonciers viennent souvent accompagnés de violences entraînant des actions en réparation, deux chambres civiles distinctes dans une même juridiction connaissent, l'une, de l'action en réparation et l'autre du problème foncier auquel elle fait pendant ». Après plus de 60 ans d'existence, le constat semble sans appel : ces tribunaux n'ont fait que complexifier le traitement des dossiers fonciers dans la Plaine de l'Artibonite et n'ont pas permis de résoudre les conflits de la zone.

815. Une dernière difficulté en matière de procédure judiciaire dans le domaine foncier en Haïti vient de l'obligation, pour l'arpenteur, dans les cas de partage ou de mutation foncière, d'obtenir une autorisation d'instrumenter délivrée par le doyen du tribunal civil, après avis du commissaire du gouvernement¹⁵⁴⁸. Cet élément alourdit considérablement la procédure dans la réalisation des opérations d'arpentage, alors que celles-ci constituent normalement la première étape pour identifier et poser les fondements d'une sécurisation foncière pour les particuliers.

816. En dehors de ce troisième élément relatif à l'autorisation judiciaire obligatoire et préalable à la réalisation des opérations d'arpentage, les quatre projets de loi structurant la réforme

¹⁵⁴⁷ FAO, *Définir une politique agro-foncière pour Haïti : éléments d'orientation, op.cit.* : La loi du 12 juillet 1961 supprime formellement le tribunal terrien de la Plaine de l'Artibonite et crée, au sein du tribunal civil de Port-au-Prince, une chambre spéciale qui prend la dénomination de tribunal Terrien d'Haïti. Tout est centralisé au niveau de Port-au-Prince : les archives du tribunal terrien de la Plaine de l'Artibonite de Saint-Marc sont transférées au tribunal civil de Port-au-Prince, il faut une autorisation préalable du ministère public près du tribunal terrien d'Haïti pour toute opération d'arpentage dans l'Artibonite (...) Ce n'est que le 30 juillet 1986 que l'on fait retour aux normes institutionnelles avec, d'un côté l'abrogation des lois du 12 juillet 1961 et du décret du 18 octobre 1961 et, de l'autre, la création, au sein des tribunaux civils de Saint-Marc et de Gonaïves d'une section terrienne.

¹⁵⁴⁸ Voir l'article 22 du décret du 26 février 1975 sur l'arpentage. La réalisation des opérations d'arpentage est la première démarche nécessaire pour formaliser une mutation immobilière ou un partage successoral. Celle-ci nécessite la constitution d'une demande préalable par l'arpenteur, qui doit adresser sa requête au tribunal civil de la juridiction où est située la parcelle à arpenter. L'arpenteur ne peut instrumenter que s'il obtient l'autorisation du doyen du tribunal civil, après avis du commissaire du gouvernement.

foncière n'envisagent aucune modification des procédures judiciaires actuelles, que ce soit sur la dichotomie des procédures possessoires ou pétitoires, ou sur la compétence des tribunaux terriens. Ainsi, la réorganisation profonde des procédures judiciaires actuelles et du rôle du juge comme régulateur des conflits fonciers ne semble pas avoir été prise en compte dans la réforme actuelle.

817. Tous ces éléments font qu'aujourd'hui le secteur judiciaire en Haïti apparaît davantage comme une source de difficulté que comme une source de solution en matière foncière. Ce constat est d'autant plus renforcé qu'il existe d'importants problèmes concernant la formation et le renforcement des compétences des magistrats haïtiens¹⁵⁴⁹. La formation du personnel judiciaire, que ce soit dans le cadre de la formation initiale ou continue, reste une problématique essentielle pour améliorer l'opérationnalité d'un système de justice foncière particulièrement complexe.

818. L'exemple haïtien nous montre que la création d'une juridiction spéciale en matière foncière n'est pas suffisante. Il faut que celle-ci soit également pensée au regard des besoins réels des populations, et adaptée à la cohérence administrative et judiciaire du pays. Elle doit aussi s'accompagner d'une simplification des procédures, pour permettre à la justice d'être fonctionnelle, relativement rapide, et adaptée aux besoins des populations.

3 - En Afrique du Sud, un système fonctionnel mais des difficultés à instaurer des juridictions spéciales efficaces

819. Le cas de l'Afrique du Sud est encore une fois relativement différent de celui du Niger et d'Haïti. En effet, l'institution judiciaire y est reconnue comme particulièrement fonctionnelle de longue date, ce qui la distingue de nombreux pays en développement, même au sein de la catégorie des « *middle income countries* »¹⁵⁵⁰. Le classement de l'organisation *World Justice Project* en atteste, en classant l'Afrique du Sud devant plusieurs pays de l'OCDE en matière de

¹⁵⁴⁹ COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT, *Le foncier en Haïti, la propriété foncière, entre complexités juridiques et improvisations informelles depuis l'indépendance*, op.cit., p.15 : « Cette organisation judiciaire souffre des mêmes maux que les autres administrations d'Haïti. Autrement dit, elle manque fortement (...) de personnel qualifié ».

¹⁵⁵⁰ C'est-à-dire les pays à revenu intermédiaire. Voir *supra* pp.19-20.

qualité des services judiciaires¹⁵⁵¹. D'un point de vue organisationnel, l'ordre juridictionnel sud-africain se caractérise par son unicité, et les conflits fonciers et immobiliers relèvent par défaut des juridictions de droit commun.

820. Le *Land Restitution Act*, adopté en 1996, a cependant créé une juridiction spéciale, la *Land Claims Court*, afin de régler les différends relevant des restitutions et revendications foncières. Ce tribunal spécial a également été reconnu compétent pour juger les affaires relevant de l'*Extension of Security of Tenure Act* et du *Labour Tenants Act*¹⁵⁵², qui sont deux lois portant sur la sécurité d'occupation des travailleurs agricoles. La *Land Claims Court* a le même statut que les tribunaux de grande instance¹⁵⁵³, mais a vu l'instauration de certains éléments de procédures spéciaux afin de lui permettre de pouvoir s'adapter au mieux aux types d'affaires qu'elle a à juger. Elle peut entre autres mener des procédures de manière relativement informelle et, bien que basée à Johannesburg, elle a aussi la possibilité de tenir des audiences dans n'importe quelle partie du pays, si cela paraît approprié pour le traitement d'une affaire.

821. A la suite des recommandations du rapport de 2019 du groupe consultatif présidentiel sur la réforme foncière, et en raison de la lenteur du traitement des dossiers de revendication foncière par cette cour spéciale, un projet de loi, le *Land Court Bill*, a été déposé au Parlement en 2021. Ce projet vise à créer des tribunaux spéciaux à compétences élargies en matière foncière. Il prévoit la mise en place d'un double degré de juridictions spécialisées, à savoir des tribunaux fonciers en première instance, et des cours d'appel foncières en seconde instance. Ce projet de loi met également l'accent sur le développement de procédures de médiation et d'arbitrage en matière foncière, afin de pouvoir accélérer le traitement des demandes, surtout pour celles qui ne nécessitent pas de procédure judiciaire contradictoire¹⁵⁵⁴.

822. Ces expériences de l'implication des services judiciaires dans les trois cas d'étude en matière foncière appellent certaines observations complémentaires, notamment concernant la prise en compte de la question pluraliste.

¹⁵⁵¹ Elle devance assez largement des pays tels que la Turquie, la Colombie, ou la Hongrie. Voir les données du [World justice project 2022](#).

¹⁵⁵² *Extension of Security of Tenure Act*, n°62 of 1997 et *Labour Tenants Act*, n°3 of 1996.

¹⁵⁵³ Ces tribunaux de grande instance sont désignés sous le terme de *High Courts* dans le droit sud-africain.

¹⁵⁵⁴ Depuis septembre 2022, ce projet de loi est en cours de discussion au Parlement, mais n'a toujours pas fait l'objet d'un vote à ce jour (janvier 2023).

B - La mise en place de juridictions spécialisées et la formation des magistrats, deux éléments essentiels pour instaurer une logique pluraliste en matière foncière

823. Il ressort deux éléments essentiels de l'analyse de l'implication du secteur judiciaire dans les réformes foncières des trois pays d'étude. Tout d'abord, l'importance de mettre en place des juridictions spécialisées chargées des contentieux fonciers, et ensuite la nécessité de former les magistrats aux questions spécifiques relatives au foncier. C'est à travers ces deux leviers que la justice peut pleinement jouer son rôle dans la mise en ordre du pluralisme juridique en matière foncière.

1 - L'absence de fonctionnalité des juridictions spécialisées dans certains pays d'étude

824. La mise en place de tribunaux spéciaux sur la thématique foncière a été identifiée de longue date comme un élément facilitant la gouvernance foncière. Les directives volontaires sur les régimes fonciers de la FAO recommandent aux États d'« envisager d'établir des tribunaux ou des organes spécialisés qui ne s'occupent que des différends fonciers et de créer des postes d'experts au sein des autorités judiciaires pour traiter certaines questions techniques »¹⁵⁵⁵. Ce recours à des juridictions spécialisées permet de développer certains réflexes et certains modes de raisonnement propres au traitement des affaires foncières, mais aussi d'élargir le panel de l'ensemble des droits à prendre en considération dans ce type d'affaires.

825. Que ce soit le tribunal foncier rural nigérien, le tribunal terrien haïtien, ou la *Land Claims Court* sud-africaine, le recours à ces juridictions spéciales apparaît comme un point commun des trois cas d'étude. Cela se justifie en raison de la particularité de la thématique foncière, mais aussi du volume des affaires à traiter auprès des tribunaux. La prise en compte de certaines spécificités en lien avec les coutumes (Niger), avec certaines situations locales (Haïti) ou avec les circonstances historiques (Afrique du Sud), peut également justifier la mise en place de ces tribunaux. Le recours à ces juridictions spéciales peut-être perçu comme un réel avantage, permettant de faire de la justice un interprète et un gardien de l'édifice pluraliste foncier. Mais

¹⁵⁵⁵ Voir la directive volontaire n°21.2 du Comité de sécurité alimentaire mondiale : COMITÉ DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE MONDIALE, *Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire mondiale*, op.cit.

aucun des trois pays étudiés ne semble avoir atteint ce stade, en raison d'une part de la trop faible implication du juge dans les réflexions de conception des réformes foncières elles-mêmes, et en raison d'autre part de la trop faible opérationnalité de ces tribunaux spéciaux. C'est le cas en Haïti et au Niger, où la problématique du fonctionnement des tribunaux fonciers est certes en partie conceptuelle, mais aussi liée à un problème de financement de ces institutions.

826. En complément de ces éléments, la mise en place de systèmes de formation adéquats des professionnels de la justice reste un enjeu important pour développer l'opérationnalité et l'approche pluraliste de ces juridictions spécialisées.

2 - La formation, élément essentiel pour ouvrir le magistrat à la logique pluraliste en matière foncière

827. L'enseignement du droit en Afrique paraît sous certains aspects inadapté aux situations concrètes et aux raisonnements à mettre en œuvre dans les contextes africains. « La fusion des enseignements de droit dit écrit et de droit dit coutumier par matières d'abord », et « la progressive disparition de la dimension coutumière ensuite, ont eu pour effet que souvent, aujourd'hui, seul le texte des codes ou des lois est encore enseigné et que la dimension authentiquement africaine du droit a complètement disparu des cycles de formation »¹⁵⁵⁶. Le contenu des enseignements du droit en Afrique s'est ainsi progressivement déconnecté des réalités africaines. C'est notamment le cas en matière foncière.

828. L'enjeu est aujourd'hui de repenser ce système de formation afin de l'ouvrir aux spécificités des règles pluralistes et de l'adapter à l'évolution d'un raisonnement juridique orienté vers les réalités pratiques des citoyens. L'interprétation du juge et le développement d'une nouvelle jurisprudence peuvent jouer un rôle majeur dans la mise en ordre d'un système pluraliste. « La souplesse et la malléabilité du processus jurisprudentiel » peut avoir un rôle dans la « transformation culturelle, économique et sociale »¹⁵⁵⁷, et elle peut permettre d'adapter la norme aux réalités¹⁵⁵⁸. C'est sur cette base qu'il convient de revoir les systèmes de formation

¹⁵⁵⁶ Jacques VANDERLINDEN, *Villes africaines et pluralisme juridique, op.cit.*

¹⁵⁵⁷ *Ibid.*

¹⁵⁵⁸ *Ibid.*

des magistrats, pour en faire les nouveaux gardiens et poser les fondations du pluralisme ordonné.

Conclusion du chapitre

829. La prise en compte de la juxtaposition des ordres juridiques en matière foncière, qu'ils soient liés au droit positif ou aux pratiques coutumières des populations, nécessite une profonde réflexion sur les techniques de mise en ordre du pluralisme juridique.

830. La tentative d'unification par intégration des règles coutumières dans le droit positif supprime les caractéristiques essentielles de la coutume et présente ainsi des limites évidentes. Cette approche ne peut donc pas être retenue comme une solution pour la mise en ordre d'un système pluraliste.

831. Une approche par harmonisation paraît beaucoup plus pertinente afin de conserver les caractéristiques de chaque ordre, tout en permettant leur rapprochement. Celle-ci nécessite la définition de principes supérieurs communs, afin d'établir un lien, une « grammaire commune », entre les différents ordres en présence, et l'instauration d'un gardien de cette logique pluraliste. En ce sens, le juge, à travers son rôle d'interprétation et de contrôle des normes, apparaît comme un élément central et indispensable dans cette mise en ordre du pluralisme juridique en matière foncière.

Chapitre 2 - Vers une nouvelle voie pour la mise en place de systèmes pluralistes ordonnés en matière de gouvernance foncière

832. Dans un système fondé sur les hétérogénéités juridiques, comme c'est le cas pour la question foncière dans les pays en développement, il convient de dépasser le systémisme et le « structuralisme borné »¹⁵⁵⁹, pour s'orienter vers une nouvelle manière de penser le droit, le pluralisme ordonné. Cette nouvelle appréhension s'inscrit dans une approche pragmatique du droit, afin de faire coïncider le cadre juridique à la réalité vécue des populations, mais elle s'inscrit également dans une tendance plus large d'évolution du droit contemporain vers une structuration du droit en réseau, caractérisé par le développement de « rhizomes »¹⁵⁶⁰ et d'« hybrides juridiques »¹⁵⁶¹. Cette structuration du droit et de la société en réseau n'est d'ailleurs peut-être que « la redécouverte de modèles anciens ou de logiques qui n'ont jamais cessé de prévaloir » dans certaines régions et certaines sociétés¹⁵⁶².

833. Comme cela a été relevé par Laurent Chassot, « les théoriciens du pluralisme (...) se bornent à [en] constater l'existence », et « se gardent le plus souvent de prétendre l'institutionnaliser, voire le construire »¹⁵⁶³. C'est justement l'intérêt de notre travail de recherche sur la question de foncière, de voir dans quelle mesure il est possible de dégager les pistes pour la construction d'un nouveau système pluraliste ordonné en la matière, et d'en faire un exemple pour alimenter des réflexions sur d'autres thématiques, qui peuvent présenter les mêmes caractéristiques de fait social total, d'hétérogénéités juridiques, et de vitesses d'évolutions différenciées.

834. A travers le foncier, cette construction d'un nouveau système pluraliste s'inscrit dans la recherche d'une véritable évolution juridique et sociale, où « l'État préserve l'ordre social tout en offrant aux citoyens un accès à leurs croyances et à leur mode de vie atavique », tout en

¹⁵⁵⁹ Paul RICOEUR, *Du texte à l'action, Essais d'herméneutique*, vol.2, Ed. Le Seuil, Paris, 1986, 464 p. Voir également Gérard TIMSIT, « La loi à la recherche du paradigme perdu », *in revue européenne de sciences sociales*, Tome XXXIV, 1996, n°104, pp.57-79.

¹⁵⁶⁰ Ces termes « rhizomes » et « espace rhizomatique » sont notamment utilisés par Mireille DELMAS-MARTY : Voir Mireille DELMAS-MARTY, « Introduction - Les nouveaux lieux et les nouvelles formes de régulation des conflits » in Jean CLAM et Gilles MARTIN (Dir.), *Les transformations de la régulation juridique*, LGDJ, 1998, pp.209-221 ; ils ont également été repris par Boris BARRAUD : voir Boris BARRAUD, *Repenser la pyramide des normes à l'ère des réseaux*, Ed. L'Harmattan, Paris, 2012, 396 p.

¹⁵⁶¹ Caroline GAU-CABÉE, *Droits d'usage et Code civil : l'invention d'un hybride juridique*, LGDJ, Paris, 2006, 566 p.

¹⁵⁶² François OST et Michel VAN DE KERCHOVE, *De la pyramide au réseau – Pour une théorie dialectique du droit*, *op.cit.*, p.20.

¹⁵⁶³ Laurent CHASSOT, *Essai sur le pluralisme juridique – l'exemple du Vanuatu*, *op.cit.*, p.147.

permettant un développement économique tourné vers la modernité¹⁵⁶⁴. Cela représente l'équation de la mise en ordre du pluralisme.

835. Ramené au foncier, le pluralisme exprime et permet un besoin pluriel en ressources, dans l'espace et dans le temps¹⁵⁶⁵. Il représente une réponse à cette situation et à cet objectif. Ainsi, sa mise en ordre fait appel à une réflexion sur les ordres juridiques, mais également à l'application de ces ordres dans l'espace et dans le temps. Il prend en compte les mouvements, et ne recherche pas une situation figée, mais une « harmonisation des ordres juridiques tendant vers un droit commun »¹⁵⁶⁶. Celui-ci repose sur des « marges qui préservent les différences »¹⁵⁶⁷ et évite toute fusion des ordres juridiques¹⁵⁶⁸. Il faut donc combiner les « interactions horizontales et verticales (...) à géométrie variable (...) », et prendre en considération les différents niveaux et les différentes vitesses¹⁵⁶⁹. En ce sens, il faut dépasser la notion de hiérarchie des normes pour passer à celle de réglage des normes.

836. A partir de nos trois cas d'étude, le travail de recherche et les analyses jusqu'ici effectués permettent de dégager des éléments de fond, que l'on pourrait caractériser de « fondamentaux » pour la mise en place d'une réforme et d'une politique publique ordonnant le pluralisme juridique en matière foncière. Les expériences menées par ces trois pays, que ce soit à travers leurs éléments de réussite ou leurs éléments de défaillance, sont des sources d'inspiration importantes et pertinentes en ce sens (section 1). Dans le prolongement de l'identification de ces éléments de fond, ces expériences nous permettent aussi de continuer à penser l'innovation en matière de gouvernance foncière, en vue de poursuivre l'amélioration du cadre et des instruments juridiques (section 2).

¹⁵⁶⁴ Léon SHELEFF, *The future of tradition : Customary Law, common law et Legal Pluralism*, 2000, repris par Laurent CHASSOT, *Essai sur le pluralisme juridique – l'exemple du Vanuatu*, *op.cit.*, p.147.

¹⁵⁶⁵ Hermine PAPAZIAN, *De la pluralité au pluralisme (sahélien)*, *op.cit.*, p.26.

¹⁵⁶⁶ Pierre BRUNET, « L'articulation des normes. Analyse critique du pluralisme ordonné », *op.cit.*

¹⁵⁶⁷ Mireille DELMAS-MARTY, « La tragédie des trois c », Préface in Mathieu DOAT, Jacques LE GOFF, et Philippe PEDROT (Dir.), *Droit et complexité – Pour une nouvelle intelligence du droit vivant*, *op.cit.*, p.12.

¹⁵⁶⁸ Pierre BRUNET, « L'articulation des normes. Analyse critique du pluralisme ordonné », *op.cit.*

¹⁵⁶⁹ Mireille DELMAS-MARTY, *Le pluralisme ordonné, Les forces imaginantes du droit (II)*, *op.cit.*, p.280.

Section 1 : Les principaux éléments à retenir des trois cas d'étude pour la mise en ordre du pluralisme

837. Chacune des trois expériences nationales étudiées, bien qu'encore en construction et parfois imparfaite, présente des apports dans nos réflexions pour la conception de nouveaux systèmes de gouvernance foncière fondés sur le pluralisme juridique. Il est possible de retenir des leçons spécifiques à partir de chaque cas d'étude (§1), mais aussi, à travers une lecture croisée des trois cas, des éléments plus généraux pour la mise en place de tels systèmes (§2).

§1 – Des leçons spécifiques à retenir de chaque expérience nationale

838. Par le biais de leurs innovations, qui sont parfois des réussites, mais qui peuvent également présenter certaines failles, les trois réformes foncières menées dans les pays d'étude nous permettent de dégager certaines conclusions sur l'architecture et les éléments clés que doivent comprendre des réformes foncières orientées vers la prise en compte et la mise en ordre des pluralités juridiques. Il convient d'analyser successivement les principaux apports tirés de ces expériences nationales.

A – Les leçons à retenir de l'expérience nigérienne

839. La politique publique menée par le Niger en matière foncière dans les zones rurales depuis une trentaine d'années, bien que rencontrant des difficultés de mise en œuvre et certaines lacunes conceptuelles, présente un intérêt majeur dans notre recherche sur la conception de systèmes fonciers consacrant le pluralisme juridique. Deux éléments issus de l'expérience nigérienne semblent particulièrement importants : la mise en place d'institutions collégiales comme organe de gouvernance foncière au niveau local, et la reconnaissance de la possession et des droits superposés.

1 - L'importance de la mise en place d'institutions locales collégiales pour gérer le foncier et permettre un dialogue au niveau local

840. L'innovation institutionnelle du système des commissions foncières présente des intérêts sur plusieurs points. A travers son organisation collégiale au niveau local, la commission

foncière est tout d'abord une référence en tant qu'instance de dialogue et de médiation sur l'ensemble des problématiques foncières touchant un territoire. Elle fait le lien entre l'ensemble des acteurs, présentant parfois des intérêts concurrents, et avec l'ensemble des institutions intervenant en la matière. Elle permet également une représentation des groupes minoritaires et souvent marginalisés (notamment les femmes et les jeunes). D'un point de vue purement démocratique et politique, elle permet l'instauration d'un dialogue sur la gouvernance des terres et des ressources naturelles à un niveau local.

841. Le cas des commissions foncières nigériennes est aussi une véritable source d'inspiration pour l'organisation administrative d'un pays. A travers une organisation verticale et une représentation aux différents échelons administratifs du pays, elles sont de véritables arènes de médiation politique sur les questions foncières. Elles établissent le lien entre l'État, les collectivités territoriales, les administrés, et l'ensemble des acteurs impliqués sur ces questions (chefferie traditionnelle, organisations de la société civile structurées, voire parfois ONG). Comme le cas du Niger le démontre, ce type d'institution peut avoir un réel apport pour la structuration des processus de décentralisation, l'implication de la chefferie traditionnelle dans l'action publique, et pour le développement de la démocratie locale.

842. Enfin, l'institutionnalisation de ce type d'arènes de médiation locale permet l'établissement d'actes administratifs de gouvernance et de sécurisation foncières pour les administrés. Ces actes administratifs sont élaborés sur le principe du consensus et de la transparence, et permettent de reconnaître et de donner forme juridique à certains usages et à certaines pratiques locales, qui restaient jusque-là informelles et non reconnues par les modes de gouvernance foncière classiques du droit écrit.

2 – L'importance de reconnaître la possession et les droits superposés

843. Un autre apport essentiel de l'expérience nigérienne concerne la reconnaissance de la possession foncière et de la superposition des droits sur une même ressource ou sur un même espace foncier. A travers des actes administratifs constatant et sécurisant la possession et l'attribution coutumières des terres, le droit positif semble s'ouvrir et s'adapter à la pratique. Cette approche, telle qu'elle a été mise en place au Niger, prend en compte les maîtrises foncières et la superposition des droits observés au niveau local. A travers des outils tels que le schéma d'aménagement foncier et le dossier rural, elle permet la reconnaissance et la

sécurisation des droits temporaires sur un même espace, de manière transparente et légitime. Cet élément doit être retenu comme un exemple de mise en pratique de la « synchronisation pluraliste », c'est-à-dire de l'harmonisation des différents temps juridiques sur un même espace¹⁵⁷⁰.

844. Cette reconnaissance de la possession foncière peut s'articuler avec une reconnaissance de la propriété, à condition que celle-ci ne soit que relative. Une telle articulation ne pourra pas s'accommoder d'une propriété absolue¹⁵⁷¹, c'est-à-dire imprescriptible et inattaquable, telle que prévue par le système de l'immatriculation foncière. En ce sens, l'instauration d'un système de prescription est essentielle, de même que, dans certaines situations, la reconnaissance de droits d'accès et de droits d'usage secondaires. Ainsi, une articulation entre les notions de propriété et de droits d'usage coutumiers est possible, à condition que cette propriété soit relative, que cette articulation soit prévue et encadrée par les textes, et qu'elle s'accompagne d'une coordination de l'information entre les différentes institutions chargées de l'enregistrement des droits fonciers. En ce sens, le modèle nigérien est intéressant, mais présente encore des failles importantes en ce qui concerne ce dernier élément de la coordination institutionnelle. Cela représentera sans doute l'un des enjeux pour la viabilité du processus nigérien à long terme.

B – Les leçons à retenir de l'expérience haïtienne

845. Même si Haïti s'est engagée dans une réforme visant à rendre fonctionnel un système foncier fondé sur les principes du Code civil, et à ce titre, peu ouvert aux notions de pluralités juridiques, le cas concret haïtien fournit cependant certains apports dans notre réflexion sur la mise en ordre d'un système pluraliste en matière foncière. Le premier apport concerne la conception cadastrale qui a été faite par le processus, qui s'organise sur une approche *bottom-up* de l'information foncière, c'est-à-dire une approche ascendante partant des informations

¹⁵⁷⁰ Mireille DELMAS-MARTY, « Les vitesses de transformation : asynchronie (différents espaces, différentes vitesses) », Leçon du 4 avril 2005 au Collège de France. Le système de fermeture et de libération des champs au Niger est aussi particulièrement illustratif de cette « synchronisation pluraliste ». L'article 34 de l'ordonnance n°2010-29 sur le pastoralisme dispose qu' « il est institué, pour prendre en compte la nécessité d'une bonne intégration entre l'agriculture et l'élevage, un système de fermeture et de libération des champs de culture pluviale en zone agricole ». Ainsi, après la récolte, les champs sont libérés et les animaux peuvent descendre en zone agricole et profiter des résidus de récolte et de la vaine pâture, sans que des recours pour dégâts champêtres puissent être engagés. Dans cette situation, il y a donc bien harmonisation des différents temps juridiques sur un même espace.

¹⁵⁷¹ Voir Joseph COMBY, « L'impossible propriété absolue », in ASSOCIATION DES ÉTUDES FONCIÈRES (ADEF), *Un droit inviolable et sacré*, 1990.

collectées au niveau local en vue d'obtenir un cadastre simplifié. Le second apport vient de la réflexion que peut nous apporter le cas haïtien concernant l'importance, dans certaines circonstances, de la purge des droits en matière foncière.

1 - L'importance de partir des réalités observées au niveau local pour fournir l'information cadastrale

846. Haïti présente une avancée en matière cadastrale et de traitement de l'information foncière. Dans un contexte d'informalité et de complexité de l'information foncière disponible, la réforme haïtienne a posé les fondements d'une approche cadastrale alternative, qui vise à recenser les informations concernant l'occupation concrète des terres, et à identifier les droits fonciers et les titulaires de ces droits. Cette conception ne permet pas de clarifier toutes les situations foncières, notamment les grandes indivisions qui s'étalent sur plusieurs générations¹⁵⁷², mais est un premier pas vers le traitement de l'information foncière dans une situation particulièrement confuse. A travers le plan foncier de base, cette approche haïtienne constitue une étape intermédiaire avant un traitement plus précis et plus systématique de l'information foncière. Ce document constitue un premier outil essentiel pour l'État en vue d'analyser les situations foncières, d'identifier son domaine public et privé, et d'envisager plus globalement son aménagement du territoire à une échelle nationale ou locale. L'expérience de la commune de Camp Perrin est à ce titre un excellent exemple. A partir du plan foncier de base réalisé dans cette commune du Sud d'Haïti, un document d'aménagement communal a pu être élaboré, présentant des réflexions relatives aux infrastructures locales. Elle s'est accompagnée d'une proposition de zonage urbain pour contrôler le développement territorial de la commune¹⁵⁷³.

2 - L'importance de la purge et de la prescription en matière foncière

847. Le cas haïtien, bien que la réforme ne se soit en aucun cas orientée dans cette voie, illustre l'importance de la purge des droits dans certaines situations foncières. L'approche historique

¹⁵⁷² COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT, *Le foncier en Haïti, la propriété foncière, entre complexités juridiques et improvisations informelles depuis l'indépendance*, op.cit., p.43. Voir également Michèle ORIOL et Véronique DORNER – « L'indivision en Haïti. Droits, temps et arrangements sociaux », op.cit.

¹⁵⁷³ COMITÉ INTERMINISTÉRIEL D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, *Du cadastre à l'aménagement, commune de Camp Perrin, Rapport final*, 2015, 125 p.

de la reconnaissance des droits mise en place par le Comité interministériel d'aménagement du territoire présente des limites et pose des questions concernant la légitimité des droits acquis. En effet, dans un contexte historique marqué par une désorganisation profonde et de longue date des institutions publiques, par l'exercice de régimes politiques parfois autocratiques ou dictatoriaux, et par une corruption également importante des acteurs publics, la légalité et la légitimité des droits fonciers historiques acquis posent question. Se reporter à des situations foncières établies de très longue date, dans des circonstances déjà parfois contestées à l'époque, avec des héritiers et des ayants droits actuels mal identifiés, absents, ou partis à l'étranger depuis des décennies, revient à accorder plus d'importance « à la volonté des morts » qu'au « consentement des vivants »¹⁵⁷⁴. Ces propriétés historiques, souvent de très grande superficie, sont aujourd'hui occupées la plupart du temps par des personnes et des familles installées de manière consensuelle, que ce soit à travers des actes sous seing privé ou des accommodements sociaux. Celles-ci occupent ces terres de longue date, et dans les zones rurales, les travaillent et en retirent leur principale source de revenu. Dans de telles circonstances, l'instauration d'une purge des droits historiques et d'un système de régularisation foncière fondé sur une occupation constatée de long terme pourrait être légitime, mais aussi être indispensable pour une bonne gouvernance administrative de ces espaces.

848. Cette question dépasse l'analyse juridique en elle-même, et pose également la limite de l'analyse exclusivement juridique. Une fois encore, l'approche interdisciplinaire, et le lien entre le droit et d'autres disciplines, comme les sciences sociales, l'économie ou la science politique, semblent essentiels. Dans le contexte haïtien, une démarche exclusivement fondée sur l'analyse historico-juridique peut même paraître sous certains aspects décalée au vu des situations concrètes observées au niveau local.

849. Dans ce contexte, construire l'avenir sur une analyse uniquement orientée vers le passé présente de sérieuses limites, d'autant plus quand les droits acquis reposent sur des institutions fragiles, parfois dysfonctionnelles et corrompues¹⁵⁷⁵. La prise en compte des possessions

¹⁵⁷⁴ Paul MARTENS, « François OST, *Le temps du droit* », *op.cit.* Voir *supra* pp.355-356. Sur ce sujet, voir également Michèle ORIOL et Véronique DORNER – « L'indivision en Haïti. Droits, temps et arrangements sociaux », *op.cit.*

¹⁵⁷⁵ Voir le classement *Transparency International 2022*. *Transparency International* est une organisation non gouvernementale dont le siège principal est en Allemagne, et qui intervient principalement sur la thématique de la lutte contre la corruption. Elle publie régulièrement des rapports, et notamment un classement annuel des pays établi sur des indicateurs précis de corruption. Pour l'année 2022, Haïti était classé en 164^{ème} position sur 180 pays, avec un score de 20/100. Le Niger était classé 124^{ème}, avec un score de 31/100 et l'Afrique du Sud 70^{ème}, avec un score de 44/100.

foncières et l'instauration d'un régime de prescription clair en matière foncière, pourraient au contraire permettre d'instaurer un système de purge des droits, et de construire l'avenir à partir d'une situation présente. Dans le cas haïtien, cette prise de conscience et cet ancrage dans la réalité du présent apparaissent comme des éléments essentiels pour l'avenir de la réforme, en vue de résoudre les imbroglios du régime foncier actuel.

C – Les leçons à retenir de l'expérience sud-africaine

850. A travers l'ensemble de ces volets d'intervention, la réforme foncière sud-africaine présente également des avancées pour nos réflexions concernant l'organisation du pluralisme juridique. C'est un cas d'école particulièrement riche en la matière, qui permet, près de trente ans après le début du processus, de tirer certaines leçons, notamment en ce qui concerne l'approche territorialisée, le statut des exploitants fonciers précaires, et le rôle du juge en tant que gardien de l'édifice pluraliste.

1 - La limite de l'approche territorialisée

851. Le volet de la réforme sur la tenure foncière en Afrique du Sud s'est en grande partie concentré sur la réforme du régime des terres dans les *communal lands*. Comme nous l'avons vu, les différentes mesures adoptées jusqu'à présent n'ont pas permis de dégager un régime clair et stable pour la gouvernance des terres dans ces zones¹⁵⁷⁶. L'établissement d'un régime foncier spécifique dans ces territoires pose également plusieurs interrogations, et semble présenter intrinsèquement certaines limites.

852. Tout d'abord, comme cela a déjà été souligné, le fait de poser un régime spécial pour les droits fonciers dans ces zones territoriales empêche les habitants d'avoir accès aux mêmes droits fonciers, pourtant prévus par la Constitution, que les autres citoyens sud-africains¹⁵⁷⁷. Une telle conception territorialisée empêche aussi les occupants de ces territoires d'avoir accès aux mêmes perspectives en matière d'organisation administrative, de développement économique, et d'accès aux services publics. Ces éléments peuvent être analysés et vécus par ces administrés comme une atteinte au principe constitutionnel d'égalité¹⁵⁷⁸.

¹⁵⁷⁶ Voir *supra* p.348.

¹⁵⁷⁷ Voir *supra* pp.358 et 359

¹⁵⁷⁸ Notamment vis-à-vis des articles 7 et 9 de la Constitution actuelle.

853. Une démarche en partie territorialisée aurait pu être compréhensible en raison du contexte très spécifique de ces zones. Une telle approche aurait permis d'avoir un régime d'exception temporaire, respectant les principes constitutionnels, en vue d'établir un développement et un rattrapage économique et administratif. Toutefois, ce n'est pas sur cette base et à travers ces objectifs que le traitement de la question foncière a été abordé sur ces territoires. L'objectif qui a guidé cette réforme dans la *communal lands* était principalement politique, et visait à obtenir un consensus avec la chefferie traditionnelle, très puissante sur ces espaces communautaires¹⁵⁷⁹.

854. En matière de territorialisation des approches, un parallèle avec la situation nigérienne et la limite Nord des cultures est possible, même s'il existe des différences importantes entre les deux situations. L'instauration d'une limite Nord des cultures et l'interdiction des propriétés au nord de cette limite apparaît comme une restriction au principe constitutionnel de propriété posé à l'article 28 de la Constitution nigérienne¹⁵⁸⁰. Cependant, ce principe a été établi d'une part en raison des pratiques généralisées de transhumance des communautés dans cette zone¹⁵⁸¹, mais également de la rareté des ressources naturelles disponibles sur ces espaces. En effet, ceux-ci correspondent à l'isohyète des 350 mm d'eau en moyenne par an, c'est-à-dire à des espaces désertiques où l'agriculture pluviale n'est possible que moins de 50 jours par an. Pour ces raisons climatiques et sociologiques, cette perspective territoriale paraît pertinente et cohérente avec le développement économique et les pratiques des communautés sur ces zones. Ainsi, bien que cette disposition de la limite Nord des cultures fasse régulièrement débat au Niger, les raisons de cette approche nigérienne semblent fort différentes de celles de la conception territorialisée en Afrique du Sud.

855. Pour revenir à notre réflexion sur la mise en ordre du pluralisme, une démarche juridique différenciée sur des critères territoriaux revient à mettre en place un dualisme de systèmes, et donc à envisager un pluralisme de séparation. Or, la mise en ordre du pluralisme vise au contraire à rechercher l'unité de système, en respectant les hétérogénéités. L'objectif d'un système réellement pluraliste est de pouvoir organiser les ordres, les espaces et les temps

¹⁵⁷⁹ Ward ANSEEUW et Emmanuelle BOUQUET, *Rénovation des politiques publiques et enjeux de la réforme foncière sur les terres communautaires en Afrique du Sud*, op.cit., pp.11-12.

¹⁵⁸⁰ Article 28 de la Constitution actuelle : « Toute personne a droit à la propriété. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique sous réserve d'une juste et préalable indemnisation ».

¹⁵⁸¹ L'élevage transhumant correspond à la première source d'alimentation et de revenu des populations sur ces espaces. Voir Clara JAMART, *Le code rural au Niger et les enjeux du pastoralisme*, AGTER, mars 2011.

juridiques dans un même ensemble. Ce principe de séparation territoriale, tel qu'il est établi en Afrique du Sud, ne permet pas une construction et une mise en ordre en ce sens, et s'oriente davantage vers une diversification des systèmes juridiques que vers une recherche d'unité et de consensus sur la base de valeurs communes.

2 - La réflexion sur le statut des occupants et des exploitants fonciers précaires

856. Deux mesures ont été adoptées en Afrique du Sud concernant les droits des occupants fonciers précaires et permettent également d'apporter des éléments à notre réflexion. Il s'agit de l'*Extension of Security of Tenure Act* en 1997¹⁵⁸² et du *Labour Tenants Act* en 1996¹⁵⁸³.

857. L'*Extension of Security of Tenure Act*, connu sous l'acronyme ESTA, aborde les relations entre occupants et propriétaires fonciers. Cette loi définit les circonstances et procédures dans lesquelles les expulsions peuvent être réalisées. Elle est relativement protectrice pour les occupants temporaires, et rappelle que les droits humains fondamentaux doivent s'appliquer au cours de ces procédures et doivent pouvoir protéger les occupants temporaires. Sur le fond, elle favorise la sécurité foncière sur les terres occupées et pour les personnes déjà installées¹⁵⁸⁴.

858. Le *Labour Tenants Act* porte sur le statut des travailleurs précaires, qui représentent une part importante de la population sud-africaine rurale¹⁵⁸⁵. Les *labour tenants* désignent en Afrique du Sud des « familles de paysans noirs qui travaillent dans les fermes détenues en grande partie par les populations blanches, en échange d'un lopin de terre ou d'une petite rémunération »¹⁵⁸⁶. Il existe de nombreuses variantes dans les arrangements informels ou contractuels en Afrique du Sud à ce sujet.

859. C'est deux exemples sont intéressants en matière de mise en ordre du pluralisme juridique, dans la mesure où ils abordent les relations entre droits formels et droits informels sur un même

¹⁵⁸² *Extension of Security of Tenure Act, n°62 of 1997.*

¹⁵⁸³ *Labour Tenants Act, n°3 of 1996.*

¹⁵⁸⁴ Ward ANSEEUW et Emmanuelle BOUQUET, *Rénovation des politiques publiques et enjeux de la réforme foncière sur les terres communautaires en Afrique du Sud, op.cit.*, p.16.

¹⁵⁸⁵ Ces *labour tenants* représenteraient entre 1 et 2 millions de personnes. Voir les [données du site Parliamentary Monitoring Group](#), qui fournit des informations sur l'ensemble des travaux du Parlement sud-africain.

¹⁵⁸⁶ Nancy ANDREW, « Concentration des terres agricoles sud-africaines », in *Anthropology of food*, 2015.

espace, et posent les principes fondamentaux et les procédures à suivre dans le cadre de ces situations. En raison des multiples arrangements sociaux et historiques informels qui ont pu être mis en place entre propriétaires, occupants et travailleurs ruraux, ces textes n'évoquent pas en détail les mesures appropriées à chaque type de situation. Mais sur la base de principes fondamentaux, ils laissent une grande marge d'appréciation au juge en cas de contentieux. Cela renforce ce rôle d'acteur clé du juge en matière de lecture d'un système pluraliste en Afrique du Sud.

3 - L'importance d'accorder au juge un rôle de gardien du système pluralisme

860. Le cas sud-africain présente un intérêt pour la place que le juge a adoptée dans sa lecture et son interprétation du pluralisme juridique. Probablement parce que la culture juridique du pays est mixte de longue date, et que les différentes sources de droit sont officiellement identifiées dans la Constitution, le juge constitutionnel s'est clairement positionné comme un arbitre et un interprète de l'ordre pluraliste sud-africain. Il a également permis à l'ensemble des institutions judiciaires de participer à cette mise en ordre dans le cadre des affaires qui leur sont attribuées¹⁵⁸⁷. Ce positionnement du juge sud-africain est majeur, et doit être une source d'inspiration pour les autres pays souhaitant s'engager dans la voie du pluralisme juridique ordonné. A travers sa lecture, fondée sur le respect des valeurs constitutionnelles et des différentes sources de droit, il permet l'ordonnement juridique que la loi ne peut plus organiser. En raison des multiples situations et pratiques en matière foncière, ce positionnement du juge sud-africain est d'un apport majeur pour la gouvernance foncière du pays.

861. Ce positionnement du pouvoir judiciaire sud-africain doit être mis en lien avec la position adoptée au Niger, qui laisse également une grande place au juge pour constater et lire les situations de pluralisme. La principale différence au Niger est que le juge se positionne comme un interprète du pluralisme seulement dans les domaines qui ont été spécifiés en ce sens par la loi. Comme nous l'avons vu, c'est le cas par exemple en matière foncière et immobilière à travers l'article 72 de la loi n°2018-037 fixant l'organisation et la compétence des juridictions au Niger¹⁵⁸⁸. Mais le juge nigérien n'est pas pour l'instant allé aussi loin que le juge sud-

¹⁵⁸⁷ *CONSTITUTIONAL COURT OF SOUTH AFRICA, Shilubana and Others v Nwamitwa (Case CCT 03/07), 4 juin 2008.*

¹⁵⁸⁸ Voir *supra* p.379.

africain, en acceptant de faire de la lecture et de l'interprétation pluraliste un principe général de sa fonction. Une fois encore, la culture juridique d'origine, et donc la manière de penser du juriste, joue probablement un rôle important concernant la facilité de s'ouvrir aux multiples sources de droit en présence.

862. A travers tous ces éléments, se dessine l'architecture d'un système pluraliste fonctionnel. Le dépassement des modèles ne donne pas de solution en soit, mais permet d'élargir les possibilités de la pensée juridique. Cette nouvelle manière de penser le droit, notamment sur la thématique foncière, ne doit pas se construire sur la forme d'un nouveau modèle, qui poserait en lui-même ses propres limites, mais sur la base d'éléments structurants, qu'il convient ensuite d'adapter en fonction des contextes. A travers cette méthode, l'objectif est de concevoir un nouvel édifice juridique, harmonisant et articulant les hétérogénéités juridiques entre elles, en vue de créer une nouvelle unité cohérente, coordonnée et fonctionnelle.

863. A ces premières réflexions en lien avec les trois cas d'étude, s'ajoutent des éléments plus généraux que nous avons ponctuellement évoqués dans notre recherche, et qui représentent également des aspects fondamentaux pour la construction d'un système pluraliste ordonné.

§2 - Les éléments complémentaires et généraux à retenir de ces trois expériences

864. L'analyse croisée des trois cas d'étude nous apporte certains éléments complémentaires dans notre réflexion sur la conception d'un système pluraliste ordonné en matière foncière. Tout d'abord, une démarche politique ouverte et transparente apparaît comme un élément essentiel pour trouver un large consensus sur la question foncière (A). Ensuite, il ressort des expériences des trois pays qu'il semble fondamental de construire un système adapté à la réalité, et adaptable aux évolutions de cette réalité (B).

A - À la recherche d'un consensus politique sur les orientations foncières

865. La démarche politique de conception et de mise en œuvre d'une politique publique se structure sur les principes de transparence et d'ouverture des débats, pour comprendre les différents acteurs et leurs intérêts divers, parfois concurrents¹⁵⁸⁹. Pour comprendre, officialiser

¹⁵⁸⁹ Voir *supra* pp.330-332.

et construire un système pluraliste, cette démarche s'articule autour de trois éléments principaux : la participation réelle de l'ensemble des acteurs impliqués, l'officialisation des éléments d'orientations foncières dans un document de politique publique, et enfin une construction institutionnelle du pluralisme.

1 - L'importance de la participation réelle

866. Comme nous l'avons vu, la construction d'une politique publique équilibrée et transparente implique la consultation de l'ensemble des acteurs visés par cette politique. C'est une étape fondamentale pour comprendre les différents enjeux et intérêts concurrents de ces acteurs, et pour envisager un « compromis institutionnalisé »¹⁵⁹⁰. En matière foncière, cette étape permet d'analyser les pluralités juridiques en jeu, ainsi que leurs éventuelles interconnexions ou contradictions. Cette participation est essentielle pour construire un système garantissant les intérêts individuels et collectifs autour de valeurs et d'objectifs communs. Elle est également un élément majeur pour obtenir l'adhésion de l'ensemble des groupes d'acteurs impliqués.

867. L'exemple du Niger nous montre que cette participation doit être envisagée en amont du processus, mais qu'elle doit aussi continuer au cours de l'ensemble de la mise en œuvre de la politique publique. Ainsi, ce n'est pas simplement une étape ponctuelle dans le temps, mais une démarche qui permet de suivre les impacts des mesures engagées. Cette participation continue facilite l'adaptabilité de la politique publique dans le temps, ainsi qu'aux changements de contexte.

868. Le cas sud-africain nous enseigne également les risques et déviances que peut prendre cette démarche participative. Une démarche inclusive nécessite un leadership fort de l'État, mais doit aussi s'organiser sur un mode *bottom-up*, permettant une réelle prise en compte des éléments des populations dans les réflexions des acteurs publics chargés de l'élaboration de la nouvelle politique. C'est sur cette base que la décision politique finale peut représenter un réel compromis, qui doit être officialisé dans un document de politique générale. Ce point est particulièrement important en matière foncière pour lever toute ambiguïté concernant

¹⁵⁹⁰ Voir *supra* p.332.

l'approche pluraliste du processus, et pour permettre la conception d'outils et de méthodes de mise en œuvre adaptés sur le long terme.

2 - L'importance de consacrer l'approche pluraliste dans un document politique

869. La mise en forme d'un document de politique nationale en matière foncière permet de valider les arbitrages réalisés à l'issue de la phase consultative initiale. Ce document précise le cadre commun et les orientations en matière foncière sur une longue perspective. A ce titre, il doit avoir une approche transversale et intersectorielle, et définir les valeurs communes qui guideront par la suite la mise en œuvre de la réforme. Ce document de synthèse et d'orientation nécessite un portage politique important des autorités publiques pour sa mise en forme et sa validation, mais facilite aussi le soutien au processus sur le temps long, en donnant une lisibilité claire aux orientations partagées à l'issue des phases participatives.

870. Comme nous le montre le cas haïtien, l'absence d'un tel document peut se révéler problématique à moyen terme pour la transparence, la lisibilité et le portage politique d'un processus. Les cas nigériens et sud-africains nous enseignent que ce document, même s'il constitue une référence sur une perspective longue, ne doit pas être figé dans le temps. Il peut être élaboré ou revu en fonction des expériences réalisées et des changements de contexte, en se fondant notamment sur une démarche inclusive.

871. Malgré cette possibilité de révision, l'un des aspects les plus importants est d'inscrire ce document sur le temps long, et de poser les bases d'un large consensus, qui n'aura pas à être revu en fonction des alternances politiques régulières du pays. Une réforme foncière ne peut se structurer et être mise en œuvre sur un temps court, et nécessite plusieurs décennies de mise en œuvre, comme nous le révèlent les trois cas étudiés. Sur ce point, le cas nigérien nous montre qu'un processus établi sur un tel consensus large, peut mettre en place une politique publique (*policy*), qui résiste aux alternances et troubles de la vie politique (*politics*)¹⁵⁹¹. Cet exemple nigérien démontre également que ce type de document peut être adopté sous une forme législative ou réglementaire, afin d'être inscrit dans le droit positif et ainsi devenir une référence juridique pour l'ensemble des institutions et des autorités publiques. De cette manière, en

¹⁵⁹¹ Voir *supra* p.332.

s'inscrivant dans une logique pluraliste, un tel document permet une évolution institutionnelle fondée sur le pluralisme.

3 - La construction institutionnelle du pluralisme : la nécessaire coordination entre les institutions

872. Sur la base d'un document de politique nationale consacrant le pluralisme, un nouvel édifice institutionnel, construit sur un dispositif juridique adapté, peut évoluer vers de nouvelles valeurs pluralistes, et se structurer autour de deux composantes.

873. La première composante concerne la mise en place d'organisations collégiales et représentatives au niveau local pour gérer les affaires foncières au plus près des citoyens. C'est le cas par exemple des commissions foncières au Niger ou des *communal property associations* en Afrique du Sud. Ces institutions collégiales locales doivent comprendre des représentants des collectivités territoriales concernées, ainsi que des administrations foncières. Suivant les règles prévues par le droit positif national, elles peuvent aussi s'ouvrir aux corps professionnels du foncier, tels que les notaires ou les géomètres.

874. La seconde composante consiste à instaurer une coordination claire entre les institutions en charge du foncier, et entre les outils utilisés, actes délivrés et procédures mises en œuvre par ces différents acteurs institutionnels. L'objectif est d'éviter une concurrence entre les institutions, et de permettre aux nouvelles institutions et aux nouveaux outils de se greffer de manière cohérente au système déjà existant. L'évolution de ce nouvel édifice doit se construire sur le long terme, et poursuivre l'objectif d'un système unitaire fondé sur la coordination et l'harmonisation des approches, ainsi que sur l'instauration d'un langage commun entre les institutions¹⁵⁹². Dans le secteur foncier, cela se traduit particulièrement par une coordination entre les institutions de l'État chargées de l'enregistrement des actes foncières, les collectivités territoriales, les organisations collégiales locales évoquées ci-dessus, et les professionnels du foncier. L'articulation des textes, des procédures, mais également des rôles de chacun est essentielle pour garantir le caractère unitaire du fonctionnement institutionnel, de même que la conformité et la cohérence des actes délivrés. En outre, des archives partagées et une circulation

¹⁵⁹² Pour une étude relative à la polysémie et aux ambiguïtés au sein du langage juridique en matière de propriété en Haïti, voir Caroline KNECHT, *La propriété à l'épreuve des dispositifs de sécurisation foncière, études de cas au Burundi et en Haïti, op.cit.*

coordonnée de l'information foncière, grâce entre autres au développement des outils numériques, constituent des éléments clés dans la mise en place de ce nouveau système de gouvernance foncière.

875. Sur la base de ces principes institutionnels, couplés à des outils d'intervention innovants, une nouvelle dynamique pour la prise en compte des hétérogénéités juridiques en matière foncière est possible. Celle-ci vise notamment à prendre en considération les réalités vécues par les populations.

B - La mise en place d'un système foncier adaptable et adapté à la réalité

876. La mise en place d'un nouveau cadre de gouvernance foncière nécessite de prendre en compte les réalités vécues des populations dans ce domaine, mais également de permettre à ce système d'évoluer en fonction des changements de ces réalités. Cette connexion entre réforme foncière et ancrage dans la réalité s'articule autour de trois éléments. Tout d'abord, l'instauration d'un système de suivi-évaluation sur le long terme constitue un élément structurant fondamental. Ensuite, la prise en compte des réalités économiques, que ce soit à l'échelle du financement de la politique publique ou de l'accessibilité des moyens de sécurisation foncière pour les populations, est un autre élément essentiel à prendre en considération pour construire une réforme pertinente et efficace. Enfin, dans des contextes de lutte contre la pauvreté, envisager le foncier comme un levier de développement est un dernier élément primordial pour appréhender une réforme équilibrée porteuse de solutions pour les pays en développement et pour les populations concernées.

1 - L'importance du suivi-évaluation

877. Comme nous l'avons vu, dans les trois cas d'étude, les systèmes de suivi-évaluation n'ont pas été envisagés comme des instruments structurants dans les conceptions des réformes foncières. Pourtant, cela représente un élément primordial pour comprendre les problématiques juridiques locales, et pour concevoir les mesures techniques et administratives à adopter. La mise en place d'un système de suivi efficace permet également de mesurer les impacts de la réforme engagée. Enfin, l'instauration d'un tel système permet de prendre conscience et d'analyser les changements de contexte qui peuvent intervenir dans le domaine foncier sur une

perspective longue. Ainsi, en fonction des évolutions économiques, démographiques, géographiques, sociologiques, administratives, et même de plus en plus climatiques, la référence à de tels systèmes de suivi doit être vue comme un élément structurant.

878. Ce système de suivi peut prendre la forme de la création d'un observatoire du foncier, comme cela a été le cas dans certains pays en développement qui ont mis en œuvre des réformes foncières au cours des dernières décennies¹⁵⁹³. En complément d'indicateurs purement chiffrés et statistiques, l'instauration de zones d'observation de proximité, sur le modèle de ce qui avait été fait dans le cadre du projet FAO/ANDAFAR dans les années 90 en Haïti, peut également permettre d'avoir une analyse qualitative des situations foncières et des impacts d'une réforme sur le long terme.

879. Une autre piste pour alimenter un système de suivi-évaluation est le développement de la *blockchain* en matière foncière. Celle-ci consiste en « un registre public, décentralisé, numérisé qui abolit la nécessité d'un intermédiaire » de vérifier « les informations préalablement à leur enregistrement (...). Grâce à un procédé de validation consensuel, transparent et infalsifiable, elle permet de stocker des données de manière immuable et sécurisée »¹⁵⁹⁴. Cette approche peut permettre à travers des *smart contracts*¹⁵⁹⁵ de fournir des données à très large échelle et en temps réel. Cette piste d'enregistrement et d'interconnexion des données doit cependant être appréhendée avec prudence, car à l'heure actuelle, il y a peu de recul sur l'utilisation de cette technologie en matière foncière dans les pays en développement.

880. Ce volet concernant le suivi-évaluation est souvent sous-estimé au cours des processus, comme nous le montrent les trois cas d'étude. Or, sur le temps long, ce sont pourtant des éléments essentiels pour mesurer et justifier les effets d'une politique publique. Ils permettent aussi d'effectuer des réorientations au cours des réformes, en fonction des résultats et impacts constatés. Enfin, Ils fournissent des données sur l'aspect purement économique d'une réforme,

¹⁵⁹³ C'est notamment le cas à Madagascar et au Burkina Faso.

¹⁵⁹⁴ Karin BECKER, *Rapport d'information n°501 de l'Assemblée nationale*, repris par Étienne LE ROY, *Le Comité technique Foncier et développement et la blockchain*, 2020 (document interne au Comité technique Foncier et développement, Ministère des Affaires étrangères/Agence française de développement). Voir également COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT, *La technologie blockchain et ses applications sur le foncier*, Note de synthèse n°31, Ministère des Affaires étrangères/Agence française de développement, juin 2020, 7 p.

¹⁵⁹⁵ Ces *smart contracts* sont de petits programmes informatiques qui peuvent être utilisés à partir de téléphones portables ou de tablettes, et qui peuvent transmettre des données à des serveurs centraux.

en évaluant par exemple le coût de sécurisation moyen à l'hectare ou à la parcelle, ainsi que les besoins de financement globaux d'une réforme.

2 - L'importance de réfléchir en amont au modèle économique de la réforme foncière

881. L'ancrage dans la réalité d'une réforme foncière nécessite l'adéquation du modèle économique de la réforme avec le contexte du pays. Les réformes foncières, surtout celles menées dans les pays classés comme « les moins avancés »¹⁵⁹⁶, tels que Haïti et le Niger, rencontrent d'importants problèmes de financement, et sont globalement très dépendants des dotations de l'État et de l'aide internationale. Ces dotations de l'État s'effectuent la plupart du temps sous forme d'annualité budgétaire, à travers des subventions versées aux organismes centraux chargés de la mise en œuvre des réformes foncières. L'aide internationale est quant à elle mise en œuvre sous la forme de projets de développement à durée déterminée, avec des objectifs et des modes d'intervention parfois distincts de ceux d'une politique publique¹⁵⁹⁷. Or, de nombreuses structures de gouvernance foncière, surtout celles instaurées à des échelons décentralisés, rencontrent de grandes difficultés à obtenir les financements des organes centraux ou des collectivités territoriales. Le problème de financement de ces institutions est donc un maillon central pour la réussite concrète d'une réforme. Une réflexion sur l'autonomie financière de ces structures, même partielle, apparaît comme un élément fondamental pour la viabilité à long terme de ces processus. Plusieurs solutions peuvent être dégagées pour garantir le financement de ces institutions locales de gouvernance foncière : une dotation fixe issue du budget des collectivités territoriales, un fonds de péréquation national, des recettes réalisées à partir des actes fonciers émis, ou encore la mise en place d'une fiscalité foncière progressive avec un système de réversion automatique... L'ensemble de ces pistes pourraient être combinées pour permettre une structuration des ressources financières au sein de ces organes locaux de gouvernance, et leur donner ainsi une visibilité de leur capacité financière à moyen et long termes.

882. Cette question du financement des institutions responsables de la gouvernance foncière est fortement liée à celle du coût d'accès à la sécurisation foncière. C'est un élément régulièrement

¹⁵⁹⁶ Pour information, Voir la liste des pays classés comme « les moins avancés » par les Nations unies en 2021.

¹⁵⁹⁷ Voir *supra* pp.229-234.

abordé par les experts et les organisations internationales mobilisés sur la thématique foncière¹⁵⁹⁸. Il est notamment établi que les modes de sécurisation doivent répondre aux besoins et aux moyens des administrés. En ce sens, l'équation pour de nombreux pays classés parmi « les moins avancés » semble particulièrement difficile à résoudre : mettre en place et faire fonctionner des institutions de gouvernance foncière qui doivent délivrer des actes administratifs à bas coût en vue d'obtenir une sécurisation foncière optimum. A ce titre, les cas d'Haïti et du Niger apparaissent comme des exemples concrets des difficultés en la matière.

883. Haïti ne semble pas avoir pleinement pris en compte les réflexions concernant les coûts et l'accessibilité des processus de sécurisation foncière pour les populations. En conservant des procédures fondées exclusivement sur l'intervention des professionnels du foncier, à savoir les notaires et les arpenteurs, et sans avoir cherché à compléter ces procédures par des orientations alternatives moins onéreuses, les coûts de sécurisation foncière liés aux procédés de la réforme foncière restent encore très élevés. Ceux-ci sont largement supérieurs à la moyenne continentale¹⁵⁹⁹, alors que la population haïtienne est de loin la plus pauvre du continent américain. Dans la situation haïtienne, il ne semble pas y avoir adéquation entre les modes de sécurisation proposés et les moyens financiers des populations.

884. De son côté, le Niger semble avoir sous-estimé la problématique du financement de l'ensemble du dispositif institutionnel. Le financement global des milliers de commissions foncières est régulièrement souligné comme un enjeu majeur pour la réussite du processus, sans pour autant qu'une solution claire ait été dégagée à ce sujet¹⁶⁰⁰. Une approche graduée, s'inscrivant sur le long terme et établie sur un développement des ressources propres des structures pourrait être une solution.

885. Ces exemples haïtien et nigérien exposent bien l'enjeu fondamental de la réflexion concernant le modèle économique d'une réforme, et cela aussi bien au cours de sa phase de

¹⁵⁹⁸ C'est notamment une question assez récurrente abordée lors de la conférence annuelle organisée par la Banque mondiale sur la terre et la pauvreté.

¹⁵⁹⁹ Voir Frisner PIERRE et Michel LAFORGE, *Rapport final d'évaluation à mi-parcours du Programme de sécurisation foncière en milieu rural*, op.cit. Ce rapport établit que le coût de réalisation du plan foncier de base en Haïti revient à 174,49 USD/parcelle, alors que des processus équivalents reviennent à 80,16 USD/parcelle au Nicaragua, et à 115,18 USD/parcelle au Pérou.

¹⁶⁰⁰ Voir le document de politique foncière rurale du Niger, adopté par le décret n°2021-747 /PRN/MAG du 9 septembre 2021 : COMITÉ NATIONAL DU CODE RURAL, *Politique foncière rurale du Niger*, 2021, 56 p. Voir également ASSOCIATION POUR L'AMÉLIORATION DE LA GOUVERNANCE DE LA TERRE, DE L'EAU ET DES RESSOURCES NATURELLES (AGTER), *Capitalisation sur l'expérience du Code rural au Niger*, op.cit.

conception que de mise en œuvre. Dans ces deux situations, cette réflexion ne semble pas avoir été appréhendée de manière pertinente, et il paraît très difficile, une fois l'ensemble du processus de réforme engagé, de définir ces éléments relatifs au financement, dans la mesure où l'architecture de la réforme, entre autres au niveau institutionnel et au niveau des outils envisagés, est complètement dépendante des financements possibles. Dissocier ces deux réflexions se révèle une erreur majeure, notamment concernant le réalisme des choix effectués et la possibilité de mettre en œuvre la réforme sur un temps long. Une réflexion sur la mise en place d'un système de fiscalité foncière, permettant au moins en partie une redistribution des recettes fiscales au financement de la réforme foncière, semble indispensable. L'enjeu devient alors d'envisager ce système de fiscalité locale comme un moteur de la réforme, et non comme un frein. En effet, le risque de lier ces deux thématiques, réforme foncière et fiscalité foncière, est pour l'État d'entrevoir dans le système de sécurisation foncière une possibilité à court terme de développer de manière importante et automatique ses recettes fiscales. Or, cela représente un risque pour les réformes, car une fiscalité trop brutale décourage les administrés de rentrer dans un processus d'officialisation et d'enregistrement des droits. Cette fiscalité doit seulement être envisagée de manière très progressive et à très long terme pour jouer son rôle de levier positif, et pour ne pas avoir un rôle contre-productif. Elle doit permettre des taxations raisonnables sur les occupations et les possessions foncières, mais également sur la propriété foncière enregistrée, afin de dissuader toute culture de rente foncière.

886. Enfin, la question de l'accessibilité aux crédits bancaires est un élément qui doit être envisagé dès les premières réflexions concernant la conception d'une réforme foncière. Il semble aujourd'hui prouvé que cette question paraît moins fondamentale que ce qui avait pu être présenté dans le passé. Les théories d'Hernando De Soto concernant l'effet extraordinaire et démultiplicateur du foncier en matière de crédit ont été en grande partie remises en cause depuis une vingtaine d'années¹⁶⁰¹. Mais cette question reste malgré tout un élément important de la réflexion économique des processus de réforme. Certains actes de sécurisation seront considérés comme suffisamment sûrs par les banques pour permettre l'octroi de crédits avec en contrepartie une garantie hypothécaire sur la propriété de l'emprunteur. Mais encore faut-il pour poser un tel système que le cadre légal permette que les droits fonciers soient transmissibles et saisissables¹⁶⁰², et que les règles concernant les inscriptions et les leviers hypothécaires soient

¹⁶⁰¹ Voir *supra* pp.60 et 61.

¹⁶⁰² C'est notamment une problématique qui peut se poser dans le cadre des droits fonciers accordés au sein d'une communauté sur la base du statut de membre de cette communauté.

clairement définies dans les textes. Il convient également que ces systèmes hypothécaires soient relativement peu coûteux et simples à mettre en place d'un point de vue administratif. C'est seulement sur cette base que le système hypothécaire peut être envisagé comme un levier de développement économique. Pour l'instant, dans les trois pays d'étude, peu de réflexions ont été effectuées à ce sujet. Cela n'a pas eu d'effet bloquant jusqu'à présent pour les réformes, mais c'est une question qui apparaîtra forcément à un moment ou à un autre de leur développement.

3 - Faire du foncier un levier de développement

887. Dans le cadre des réformes mises en œuvre, le foncier doit être appréhendé comme un moyen fort de structuration et de développement pour les pays sur une perspective longue. Faire le choix de construire un système pluraliste ordonné en matière foncière est d'ores et déjà une orientation majeure de développement pour les pays concernés. En visant une reconnaissance maximale des droits, il représente une tendance marquée vers l'inclusion sociale. Cependant, pour en faire un outil complet de développement, le foncier doit utiliser différents leviers et être appréhendé dans toutes ses composantes. C'est-à-dire qu'il doit répondre à l'équation d'être tourné vers l'intégration économique, administrative et juridique des populations les plus pauvres, tout en permettant des investissements importants pour les sociétés privées, qui nécessitent une sécurité et visibilité juridique à long terme. Cette équation est complexe, mais correspond à l'objectif du modèle pluraliste en matière foncière. L'enjeu n'est pas ici de faire un choix entre ces deux modèles, mais de trouver un système qui permettra de présenter un consensus entre ces deux voies. Celui-ci passe d'une part par une reconnaissance des droits informels, à travers des organisations collégiales locales qui peuvent délivrer des actes administratifs reconnaissant des droits fonciers individuels ou collectifs, et d'autre part par le maintien d'un système fiable d'octroi et de transfert de la propriété ou de modes de sécurisation foncière à long terme. La greffe de ces deux orientations est la clé de la réussite du système pluraliste ordonné. Et une approche par harmonisation et coordination est l'élément central pour envisager l'unité globale de ce nouveau système.

888. Les réformes foncières, du moins dans un premier temps, ne doivent pas seulement être appréhendées sous l'angle économique, et rechercher en ce sens un « retour sur

investissement »¹⁶⁰³ à court terme. La question est très souvent envisagée sous cet angle par les responsables politiques. Les réformes foncières doivent être vues comme un service public offert aux administrés, permettant de constater et de garantir leurs droits fonciers. Elles doivent aussi être envisagées comme un enjeu d'intérêt général permettant de collecter des informations foncières précises, pour organiser l'aménagement du territoire et la planification du développement territorial d'un pays. C'est en prenant l'ensemble de ces problématiques en considération qu'une réforme foncière peut être envisagée comme équilibrée, entre sécurisation individuelle des populations et outil de développement collectif.

889. Dans le cadre de cette réflexion sur le foncier comme enjeu de développement, l'exemple des *communal lands* en Afrique du Sud présente un intérêt particulier, et permet de formuler certaines conclusions. En étant fondé sur une approche territorialisée, et en poursuivant simplement un objectif de sécurisation foncière des communautés, le régime de gouvernance foncière mis en place dans les *communal lands*, que ce soit à travers la loi IPILRA, la loi ClaRA, ou les autres lois qui ont suivi, n'a pas appréhendé l'aspect développement de ces zones comme un objectif prioritaire. Or, comme cela a été souligné dans plusieurs rapports *a posteriori*¹⁶⁰⁴, ces territoires présentaient à la fin de l'apartheid un retard de développement considérable par rapport au reste du pays, notamment en termes d'infrastructures et de services publics. Les populations installées sur ces espaces attendaient des réformes importantes dans ces secteurs. La simple orientation des réformes vers la prise en compte des modes de sécurisation des individus et des populations a éludé la question fondamentale du développement de ces territoires en matière d'équipements collectifs et d'infrastructures. Les modes de gouvernance mis en place, construits principalement sur la chefferie traditionnelle, ont également été un frein à l'essor de la démocratie au niveau local. Aujourd'hui, ces territoires continuent de présenter un fort enjeu d'inclusion sociale à l'échelle nationale. Cet exemple des *communal lands* illustre bien l'idée qu'une réforme foncière équilibrée doit aussi bien prendre en compte la problématique de la sécurisation individuelle des populations que celle du développement collectif des territoires.

¹⁶⁰³ Cette idée de retour sur investissement est présentée de manière parfois simpliste comme l'argument central pour mettre en place une réforme foncière. Voir par exemple BANQUE MONDIALE, *La réforme foncière : une opportunité pour l'Afrique*, 6 août 2013, article publié sur le blog en ligne de la Banque mondiale.

¹⁶⁰⁴ Voir INSTITUTE FOR POVERTY, LAND, AND AGRARIAN STUDIES, *Diagnostic Report on Land Reform in South Africa*, *op.cit.*, 45-51. Voir également Mickael CLARK et Nolundi LUWAYA, *Communal Land Tenure 1994-2017*, *op.cit.*

Section 2 : La nécessité de continuer à innover pour améliorer le cadre et les instruments juridiques en matière foncière

890. Les pistes évoquées à la section précédente pour la mise en ordre d'un système pluraliste sont issues de l'analyse des trois cas d'étude. D'autres réflexions théoriques, concernant la mutation du contexte juridique global, la prise en compte des interactions entre temps et espaces juridiques, et certains autres éléments permettent également d'approfondir et de continuer à penser l'innovation juridique en matière foncière.

891. Comme nous l'avons vu, le dépassement des modèles est un impératif pour réussir aujourd'hui à penser le pluralisme et à construire sa mise en ordre¹⁶⁰⁵. Il faut dépasser la hiérarchie des normes pour penser au « réglage » des normes¹⁶⁰⁶, et permettre ainsi d'envisager un co-fonctionnement de dynamiques juridiques à géométrie variable, à plusieurs niveaux et à plusieurs vitesses¹⁶⁰⁷. Ce nouveau système doit donc être pensé pour sa capacité interne à s'adapter aux changements, et laisser des marges importantes d'action et d'interprétation pour préserver les différences¹⁶⁰⁸.

892. Cette structuration d'un nouveau système doit aussi dépasser le droit comparé. L'analyse de cas concrets, comme nous l'avons réalisée ici à travers nos trois pays d'étude, peut apporter des éléments de fond et alimenter de manière importante la réflexion. Mais c'est également dans « le déplacement de l'imaginaire »¹⁶⁰⁹, et les capacités à innover dans les représentations de l'ordre juridique que se trouvent les solutions pour construire ce système pluraliste ordonné.

893. Pour cela, il convient d'approfondir la réflexion concernant les ordres, les temps et les espaces juridiques (§1) avant d'envisager une construction et une mise en ordre du pluralisme juridique à travers le processus d'harmonisation (§2).

¹⁶⁰⁵ Mireille DELMAS-MARTY, *Le pluralisme ordonné, Les forces imaginantes du droit (II)*, *op.cit.*, p.280.

¹⁶⁰⁶ *Ibid*, p.272. Voir *supra* p.396.

¹⁶⁰⁷ *Ibid*, p.280.

¹⁶⁰⁸ Mireille DELMAS-MARTY, « La tragédie des trois c », *op.cit.*, p.12.

¹⁶⁰⁹ *Ibid*.

§1 : D'un point de vue conceptuel, la nécessaire réflexion relative aux ordres, aux espaces et aux temps juridiques pour construire un système pluraliste

894. Dans la pensée collective, le pluralisme renvoie à la « dispersion, au libre mouvement, donc à la séparation de systèmes autonomes et fermés »¹⁶¹⁰. Cette idée fait référence à des ordonnancements, des vitesses et des espaces distincts. Cette situation existe de longue date et dans de très nombreux contextes, mais elle se retrouve aujourd'hui accentuée par le développement des interactions juridiques horizontales et verticales, ainsi que par la transformation, voire même l'instabilité, qui se dégage progressivement des ordres juridiques classiques¹⁶¹¹. La prise en compte du changement de paradigme actuel est donc une première étape pour envisager l'organisation du pluralisme juridique (A) avant d'ouvrir une réflexion sur la relation entre temps et espaces juridiques (B).

A – Le prise en compte du changement de paradigme actuel

895. Thomas Kuhn définit le terme de paradigme comme « l'ensemble des découvertes scientifiques universellement reconnues qui, pour un temps, fournissent à une communauté de chercheurs des problèmes types et des solutions »¹⁶¹². L'histoire des savoirs n'apparaît donc pas linéaire et progressive, et elle peut être marquée, entre de longues périodes de stabilité, par des moments de rupture¹⁶¹³. Ces ruptures se caractérisent par le rejet de théories scientifiques consacrées par le temps au profit de nouvelles théories. Ces situations représentent des « changements de paradigme »¹⁶¹⁴.

896. En matière juridique, il y a actuellement une mutation du modèle hiérarchique classique, fondé sur des « formes de pouvoir autoritaires, hiérarchiques, verticales » vers des modes de structuration nouveaux, construits sur des formes « négociées, réticulaires, horizontales »¹⁶¹⁵.

¹⁶¹⁰ *Ibid.*

¹⁶¹¹ Mireille DELMAS-MARTY, *Le pluralisme ordonné, Les forces imaginantes du droit (II)*, *op.cit.*, p.25-27.

¹⁶¹² Thomas KUHN, *La structure des révolutions scientifiques*, 1970, repris par Mathieu DOAT, « Remarques sur les rapports entre concepts juridique et complexité » in Mathieu DOAT, Jacques LE GOFF, et Philippe PEDROT (Dir.), *Droit et complexité – Pour une nouvelle intelligence du droit vivant*, *op.cit.*, p.186.

¹⁶¹³ Mathieu DOAT, « Remarques sur les rapports entre concepts juridique et complexité » in Mathieu DOAT, Jacques LE GOFF, et Philippe PEDROT (Dir.), *Droit et complexité – Pour une nouvelle intelligence du droit vivant*, *op.cit.*, p.186.

¹⁶¹⁴ *Ibid.*

¹⁶¹⁵ Ignacio RAMONET, *Géopolitique du chaos*, 2001, *op.cit.*

897. Comme nous l'avons vu, en matière foncière dans les pays en développement, cela se traduit par l'accentuation des pluralités juridiques, entre influences internationales, pratiques « aléales »¹⁶¹⁶ généralisées et inefficience des modèles classiques de gouvernance foncière.

898. Cette remise en cause de la conception classique des ordres juridiques s'accompagne d'une redéfinition du rôle de l'État dans sa fonction de responsable et de régulateur de la mise en ordre juridique. Cette « crise caractéristique de la transition d'un paradigme à l'autre »¹⁶¹⁷ nécessite une évolution de la pensée et de la représentation de l'ordre juridique du juriste.

1 - L'État, responsable et régulateur de la mise en ordre d'un système pluraliste

899. Dans le changement de paradigme actuel, les systèmes juridiques s'enchevêtrent et les pouvoirs interagissent de plus en plus les uns envers les autres. L'État cesse progressivement « d'être le foyer unique de souveraineté »¹⁶¹⁸, et ce phénomène s'accompagne, à de multiples niveaux, d'un développement croissant des systèmes d'autorégulation et de démocratie participative¹⁶¹⁹.

900. En matière foncière, dans les pays en développement, cette situation intervient dans des contextes déjà fortement marqués par les hétérogénéités juridiques, entre pratiques coutumières, droits positifs souvent peu appliqués, et représentations mixées de ces deux ordonnancements.

901. Dans ce contexte de confusion, même si l'État n'est plus forcément l'épicentre et l'acteur unique des dispositifs de réformes, il doit cependant en rester le pilote et le gardien. Ce rôle, que ce soit en termes de légalité ou de légitimité, du moins dans les États démocratiques, ne peut être dévolu à d'autres entités. L'analyse que nous avons effectuée à partir des trois cas d'étude le démontre : même si l'ouverture des processus, les débats et la prise en compte des

¹⁶¹⁶ Ce terme est parfois utilisé pour décrire des « situations (...) ayant vu le jour dans les interstices de la loi », Voir le paragraphe « contexte », en préambule des lois cadrant la réforme foncière en cours dans la République d'Haïti proposées par la Primature et le CIAT au Parlement. Voir également Caroline KNECHT, *La propriété à l'épreuve des dispositifs de sécurisation foncière, études de cas au Burundi et en Haïti*, *op.cit.*

¹⁶¹⁷ Ignacio RAMONET, *Géopolitique du chaos*, 2001, *op.cit.*

¹⁶¹⁸ *Ibid.*

¹⁶¹⁹ François OST et Michel VAN DE KERCHOVE, *De la pyramide au réseau – Pour une théorie dialectique du droit*, *op.cit.*, p.39.

multiples acteurs et positions sont essentiels, toutes les dynamiques, que ce soit en termes de valeurs constitutionnelles, d'adoption de textes législatifs et réglementaires, ou de positionnement des pouvoirs judiciaires en faveur du pluralisme, passent par l'État. L'État est ainsi le dépositaire de la mise en ordre du pluralisme juridique, à travers les réformes qu'il a la responsabilité de concevoir et de mettre en œuvre.

902. Concrètement, au niveau spécifique des réformes foncières, cela sous-entend que l'État doit rester l'organisateur de la réforme à plusieurs niveaux et sur de multiples éléments : organisation de la participation, validation et arbitrage des choix d'orientation, rédaction et adoption d'un document consensuel de politique générale en matière foncière, inscription des valeurs d'orientation foncière dans la Constitution, adoption des mesures législatives et réglementaires d'évolution des régimes fonciers, contrôle de légalité des actes de sécurisation émis, contrôle de constitutionnalité des mesures législatives adoptées, coordination des institutions et de l'action publique en matière foncière ... Ces éléments ne peuvent pas être dévolus à d'autres institutions ou modes d'organisation. Seul l'État a la légitimité politique et administrative nécessaire pour piloter ces différentes composantes des réformes.

903. Il est cependant possible de constater que le contenu et les méthodes de la démarche étatique évoluent. Dans la construction et dans une recherche d'effectivité accrue de son système juridique, L'État passe progressivement d'une vision contraignante du droit à une vision incitative du droit¹⁶²⁰. Cette approche se caractérise par un élargissement des marges d'action et des marges d'interprétation des acteurs et nécessite une nouvelle manière de structurer la réflexion juridique, pour l'ouvrir à de nouveaux concepts.

2 - L'ouverture vers de nouveaux concepts et vers une nouvelle manière de penser le droit

904. Dans un contexte général de changement de paradigme juridique et dans un contexte plus spécifique de grande complexité des questions foncières, le premier enjeu pour l'évolution de la pensée juridique consiste à penser la réalité. « Pour des juristes dont l'art est de qualifier les faits, c'est-à-dire de les faire entrer dans des dénominations préétablies, et non d'adapter les dénominations à des réalités mouvantes, un tel changement de méthode est considérable mais

¹⁶²⁰ Mireille DELMAS-MARTY, *Le Relatif et l'Universel. Les Forces imaginantes du droit (I)*, op.cit., pp.181-182.

(...) inéluctable »¹⁶²¹. En effet, la réalité des dynamiques foncières constatée au niveau local dans de nombreux pays en développement « semble parfois désobéir (...) à la raison juridique »¹⁶²², et les mots et les concepts du langage juridique ordinaire peinent à traduire les phénomènes d'indétermination, d'incohérence et d'instabilité qui accompagnent ces évolutions du droit. Ainsi, la nouvelle manière de penser du juriste doit permettre au droit de s'adapter à la réalité, à défaut d'avoir une réalité qui s'adapte au droit. Dans notre cas d'étude, cela revient à penser le pluralisme juridique.

905. Le deuxième enjeu concernant l'évolution de la pensée juridique, qui est la suite logique de cette première réflexion, consiste à penser la complexité. En ce sens, le pluralisme ordonné appelle une « transformation au sens littéral du terme, car il s'agit de passer d'une forme simple à une forme complexe (...) dans nos représentations de l'ordre juridique »¹⁶²³. Penser cette complexité demande de dépasser les contradictions et de faire appel à l'imaginaire juridique¹⁶²⁴. L'abstraction est une caractéristique du raisonnement juridique, et face à ce contexte et à cet enjeu de la complexité, cet élément reprend tout son sens, et doit redevenir une base du raisonnement et de cet imaginaire juridique. Cette conception doit également s'accompagner d'une réflexion nouvelle sur les interactions entre les temps et les espaces juridiques.

B - La mise en ordre et la réflexion croisée entre espaces et temps juridiques

906. La complexité décrite ci-dessus vient en partie de l'existence de réalités mouvantes et de l'instabilité juridique qui en découle. Elle transcrit une idée de mouvement qui doit être prise en considération dans la réflexion pour la mise en ordre d'un système pluraliste. Or, cette idée de mouvement provient de trois caractéristiques : les ordres, les espaces et les temps juridiques. Dans des contextes marqués par les pluralités juridiques, les dynamiques qui découlent de ces trois caractéristiques ont tendance à être diverses, et peuvent produire « des mouvements apparemment contradictoires, non linéaires et désordonnés »¹⁶²⁵. C'est l'image classique de désordre qui est associée à celle de pluralisme juridique, et qui entraîne des rapports de « collaboration, coexistence, (...) ou négation »¹⁶²⁶ entre systèmes juridiques.

¹⁶²¹ Mireille DELMAS-MARTY, *Le pluralisme ordonné, Les forces imaginantes du droit (II)*, *op.cit.*, p.32.

¹⁶²² *Ibid*, p.281.

¹⁶²³ *Ibid*, pp.257-258.

¹⁶²⁴ Mireille DELMAS-MARTY, « La tragédie des trois c », *op.cit.*

¹⁶²⁵ Mireille DELMAS-MARTY, *Le pluralisme ordonné, Les forces imaginantes du droit (II)*, *op.cit.*, p.257.

¹⁶²⁶ Laurent CHASSOT, *Essai sur le pluralisme juridique – l'exemple du Vanuatu*, *op.cit.*, p.129.

907. Deux éléments paraissent essentiels pour approfondir notre réflexion sur le pluralisme ordonné : tout d'abord, la prise en compte de la différence des vitesses de transformation, et ensuite, l'acceptation d'une part d'indétermination dans le nouveau système juridique envisagé.

1 - La prise en compte des différentes vitesses de transformation

908. La pluralité des échelles de temps est un élément essentiel pour comprendre les enjeux du pluralisme juridique. Le temps juridique se caractérise par des vitesses de transformation, et ces vitesses peuvent varier d'un espace à un autre, et d'une communauté à une autre dans le cas des pays que nous avons étudiés. Elles peuvent provoquer des décalages entre espaces et même parfois sur un même espace. Ces vitesses de transformation peuvent alors entraîner une « polychronie »¹⁶²⁷, c'est-à-dire que les dispositifs juridiques peuvent se transformer à des vitesses différentes sur un même espace, ou une « asynchronie »¹⁶²⁸, c'est-à-dire que les dispositifs juridiques peuvent se transformer à des vitesses différentes sur divers espaces. La mise en concordance systématique de ces vitesses juridiques semble difficilement envisageable. Cependant, la prise de conscience de ces différents rythmes et de leur « synchronisation, au sens de mise en compatibilité et de mise en harmonie »¹⁶²⁹, apparaît comme la solution. Le pluralisme ordonné serait ainsi « l'art de mélanger les rythmes et de combiner au plus juste les vitesses aux énergies et aux inerties, propres à chaque société »¹⁶³⁰.

909. En matière foncière, cela transcrit l'idée que les temps et les vitesses d'évolution juridique entre les systèmes de sécurisation foncière classiques et les systèmes coutumiers sont distincts. Alors que la sécurisation foncière classique par les droits positifs se concentre en grande partie sur la notion de propriété, celle des pratiques coutumières s'établit sur le principe de possession, et sur des droits partagés sur un même espace, qui peuvent évoluer dans le temps ou sur des critères saisonniers. Ces deux modes de fonctionnement répondent à des besoins et des attentes distincts. Dans une telle situation, l'enjeu de la synchronisation pluraliste est ainsi de pouvoir

¹⁶²⁷ Ce concept de polychronie a été exposé par Mireille DELMAS-MARTY dans ces cours au Collège de France : Voir Mireille DELMAS-MARTY, « Les vitesses de transformation : polychronie (un espace, différentes vitesses) », Leçon du 11 avril 2005 au Collège de France.

¹⁶²⁸ *Ibid.* Ce concept d'asynchronie a également été exposé par Mireille DELMAS-MARTY dans ces cours au Collège de France, leçon du 11 avril 2005.

¹⁶²⁹ Mireille DELMAS-MARTY, *Le pluralisme ordonné, Les forces imaginantes du droit (II)*, *op.cit.*, p.201.

¹⁶³⁰ *Ibid.*, p.199.

harmoniser ces approches au sein d'un système unitaire, pour aboutir à une mise en compatibilité et à un ordonnancement clair. La flexibilité et l'indétermination sont deux éléments structurants qui permettent aussi d'avancer dans cette voie.

2 - Accepter une part d'indétermination comme garantie de la flexibilité du système pluraliste

910. Construire un raisonnement juridique sur des réalités mouvantes et des hétérogénéités juridiques nécessite une certaine flexibilité. La pensée juridique doit ainsi avancer vers une « incomplétude »¹⁶³¹, qui n'est pas un réflexe classique pour le juriste moniste classique. En effet, cette incomplétude affaiblit la prévisibilité, et donc la sécurité juridique pourtant recherchée par tout système juridique¹⁶³². Mais c'est justement cette incomplétude, cette acceptation de l'imprévision, qui rend possible le rapprochement entre les différents systèmes. Plus que d'envisager un cadre juridique de détails, il convient de construire un cadre juridique de valeurs, qui fait de « l'indétermination une composante du raisonnement juridique »¹⁶³³.

911. En matière foncière, cela se traduit par le fait d'accepter qu'il n'est pas possible d'être exhaustif sur le recensement des coutumes et dans leur intégration dans le droit positif, et donc qu'il faut laisser une marge de manœuvre importante, mais encadrée, à des commissions collégiales locales pour organiser la gouvernance foncière de leur territoire. Cette approche fondée sur l'indétermination en matière foncière permet en outre de prendre en considération l'imprévisibilité et la fragilité des ressources naturelles¹⁶³⁴. Dans des contextes marqués par des densités importantes de population (comme c'est le cas en Haïti ou dans les *communal lands* en Afrique du Sud), ou par une rareté des ressources naturelles (comme c'est le cas au Niger), cette approche paraît pragmatique et pertinente. Elle correspondra également de plus en plus aux nécessités et aux réalités en lien avec les changements climatiques.

912. L'acceptation de l'indétermination comme composante du raisonnement juridique apparaît ainsi comme un élément essentiel pour permettre la « synchronisation pluraliste »¹⁶³⁵, au sein

¹⁶³¹ Mireille DELMAS-MARTY, « La tragédie des trois c », *op.cit.*

¹⁶³² *Ibid.*

¹⁶³³ Mireille DELMAS-MARTY, *Le Relatif et l'Universel. Les Forces imaginantes du droit (I)*, *op.cit.*, p.16.

¹⁶³⁴ Hermine PAPAŽIAN, *De la pluralité au pluralisme (sahélien)*, *op.cit.*, p.25.

¹⁶³⁵ Mireille DELMAS-MARTY, « Les vitesses de transformation : asynchronie (différents espaces, différentes vitesses) », Leçon du 4 avril 2005 au Collège de France.

d'un système unitaire et flexible. Elle permet le rapprochement des conceptions juridiques différentes, et est un premier pas vers la construction d'un système pluraliste ordonné par harmonisation.

§2 Dans la mise en œuvre, la construction d'un pluralisme ordonné par harmonisation

913. Pour mettre en application ces réflexions relativement générales et théoriques, il convient à présent de se pencher sur le mode de construction d'un système pluraliste ordonné en matière foncière. Celui-ci doit s'élaborer autour du principe d'harmonisation et se structurer sur deux composantes principales : tout d'abord, la définition de valeurs communes (A), et ensuite, le positionnement du juge comme interprète et arbitre du pluralisme (B).

A - Une harmonisation possible à travers la définition de valeurs communes

914. La définition de valeurs communes est un élément essentiel pour parvenir à l'harmonisation et à la mise en ordre d'un système pluraliste. Une telle démarche consiste à effectuer des choix de valeurs, qui doivent être inscrits dans une norme supérieure afin d'être une référence et d'avoir autorité sur l'ensemble des institutions et des acteurs. Dans sa mise en œuvre, cette recherche d'harmonisation sur des valeurs communes passe par l'application du principe de subsidiarité et la reconnaissance de marge d'adaptation au niveau local.

1 - Définir une communauté de valeurs pour construire une communauté de droit

915. La recherche de l'harmonisation passe par le dépassement des modèles et par la recherche d'une symbolique commune¹⁶³⁶. Elle nécessite des choix de valeurs¹⁶³⁷ et l'identification de principes supérieurs communs¹⁶³⁸. Cette reconnaissance de valeurs communes permet de déterminer le sens des normes applicables, et ainsi de créer une communauté de droit, qui garantit ensuite au système d'être unitaire, et d'être reconnu comme tel.

¹⁶³⁶ Mireille DELMAS-MARTY, *Le pluralisme ordonné – conclusion : un ordre en formation ?*, Leçon du 18 avril 2005 au Collège de France.

¹⁶³⁷ Pierre BRUNET, « L'articulation des normes. Analyse critique du pluralisme ordonné », *op.cit.*

¹⁶³⁸ Mireille DELMAS-MARTY, *Le pluralisme ordonné, Les forces imaginantes du droit (II)*, *op.cit.*, p.36.

916. Dans le cadre des réformes foncières, cela revient pour les décideurs publics et pour les acteurs impliqués dans les processus participatifs, à se poser les questions suivantes : quelle communauté de valeurs veut-on construire pour l'accès et l'usage des terres ? Quels sont les principes supérieurs communs que l'on souhaite poser comme fondement de la gouvernance foncière ? A partir de ces questions, les réponses apportées pourront être définies comme les principes directeurs d'une réforme, et pourront être inscrits dans la norme constitutionnelle pour constituer une référence nationale en la matière.

2 - L'inscription de ces valeurs comme principes constitutionnels

917. La définition de principes communs et de valeurs communes nécessite un effort de conceptualisation¹⁶³⁹. Ils doivent être le fruit d'un débat et du projet de société d'une nation. En ce sens, le foncier n'apparaît que comme une déclinaison sectorielle de valeurs déjà identifiées ou perçues dans les constitutions et chartes de droits fondamentaux. L'inscription de ces valeurs de gouvernance foncière dans la norme suprême permet de poser le cadre de référence en la matière, sur lequel l'ensemble des autres normes doivent ensuite s'aligner. Ainsi, ce n'est pas la communauté de valeurs qui crée le pluralisme, mais bien le pluralisme qui permet de créer la communauté de valeurs. C'est à travers le consensus sur ce pluralisme que peuvent être définies les valeurs de référence nationale.

918. L'affirmation de l'existence d'une communauté de valeurs permet également au juge de dissiper la question de savoir quel ordre aura l'autorité sur un autre¹⁶⁴⁰. Le juge se retrouve au point de rencontre entre les différents ordres en présence, et peut alors se servir des valeurs constitutionnelles pour arbitrer suivant les circonstances, sans avoir forcément à prendre position sur la supériorité d'un ordre sur un autre.

919. En permettant un rapprochement des systèmes autour de principes supérieurs communs suffisamment abstraits, l'approche par harmonisation du pluralisme permet de maintenir des

¹⁶³⁹ *Ibid*, p.125.

¹⁶⁴⁰ Pierre BRUNET, « L'articulation des normes. Analyse critique du pluralisme ordonné », *op.cit.*

marges d'adaptation au niveau local¹⁶⁴¹, et de pouvoir ainsi reposer dans sa mise en œuvre sur le principe de subsidiarité¹⁶⁴².

3 - Une harmonisation possible à travers le principe de subsidiarité, les marges d'adaptation locale, et la coordination institutionnelle

920. Le changement de paradigme et l'évolution progressive vers une conception de « réglage » des normes s'accompagnent de l'apparition de nouveaux instruments dans la sphère juridique¹⁶⁴³. Le principe régulateur de la subsidiarité permet une intégration souple et des ajustements entre niveaux d'intervention¹⁶⁴⁴. Celui-ci peut être complété par la marge d'adaptation locale, qui est une technique de réglage permettant une variabilité dans l'application des règles, entre les principes issus des valeurs communes et l'application dans la réalité concrète.

921. En ce sens, l'exemple des commissions foncières nigériennes est particulièrement intéressant, et semble répondre à ces critères de subsidiarité et de marge d'adaptation locale. L'édifice institutionnel des commissions foncières a été construit autour de ce principe de subsidiarité, même si les compétences spécifiques de chaque échelon des commissions foncières sont fixées par différents textes législatifs et réglementaires. Ces commissions bénéficient également d'une forte marge de manœuvre pour mettre en application les principes d'orientation du Code rural. Cet exemple présente une certaine image de ce que peut être une commission collégiale fonctionnant sur un principe de subsidiarité et bénéficiant d'une marge d'adaptation locale en matière foncière.

¹⁶⁴¹ Pour un parallèle avec la mise en ordre du pluralisme à un niveau international, voir Mireille DELMAS-MARTY, *Le pluralisme ordonné, Les forces imaginantes du droit (II)*, op.cit., p.36 : « En permettant un rapprochement des systèmes autour de principes supérieurs communs suffisamment flous pour préserver des marges nationales ce (...) type d'interaction par harmonisation est par définition pluraliste dès lors qu'une marge nationale est admise évitant de supprimer toutes les différences ».

¹⁶⁴² Le principe de subsidiarité est ici entendu au sens politique : c'est un principe selon lequel la responsabilité d'une action publique revient à l'entité compétente la plus proche de ceux qui sont directement concernés par cette action. Lorsque des situations excèdent les compétences d'une entité donnée responsable de l'action publique, cette compétence est transmise à l'entité d'un échelon hiérarchique supérieur. A ce sujet, voir Henri OBERDORFF, entrée « Subsidiarité », in *Dictionnaire d'administration publique*, Presses universitaires de Grenoble, Grenoble, 2014, pp.484-486.

¹⁶⁴³ Mireille DELMAS-MARTY, *Le pluralisme ordonné, Les forces imaginantes du droit (II)*, op.cit., p.267.

¹⁶⁴⁴ *Ibid*, p.268.

922. Enfin, l'harmonisation ne peut se construire sans coordination institutionnelle. Cette coordination doit être envisagée par les textes, et reposer sur des principes et des valeurs communes. En matière foncière, cela concerne principalement un rapprochement entre les institutions classiques de gouvernance foncière fondées sur l'administration de l'État et l'enregistrement de la propriété, avec les institutions collégiales locales, qui reposent elles davantage sur la reconnaissance de droits de possession et d'usage locaux. Dans certaines situations, il est également possible d'ajouter la chefferie traditionnelle, qui garde encore un rôle prépondérant dans certains territoires sur les questions foncières. La coordination de l'ensemble de ces institutions de mise en œuvre est fondamentale. Cela passe par une représentation au sein des organisations collégiales, mais aussi par des consultations et l'émission d'avis lors de l'enregistrement des actes fonciers, ainsi que par des systèmes d'archivage et des systèmes d'information foncière communs. C'est en ce sens qu'une harmonisation établie sur la coordination et la complémentarité entre les institutions est envisageable.

923. Ces mécanismes représentent l'ensemble de l'architecture nécessaire pour la mise en ordre d'un système de gouvernance pluraliste en matière foncière. Ils s'accompagnent à travers les commissions collégiales locales de nouveaux forums de prévention et de médiation des conflits. Mais lorsque ces principes de gouvernance et de médiation ne suffisent plus, et que le conflit entre dans le cadre contentieux, c'est au juge de devenir l'interprète et le gardien du système pluraliste ordonné. A travers ses prises de position, il représente l'organe de contrôle de ce nouveau système.

B - Le juge, pierre angulaire d'un système pluraliste ordonné

924. Comme nous l'avons vu dans le cadre des trois cas d'étude, le juge joue un rôle stratégique pour la construction et la mise en ordre d'un système pluraliste. La justice représente ainsi « l'enjeu majeur de l'innovation »¹⁶⁴⁵. Tout comme la pensée du juriste, celle du juge doit évoluer dans un sens de pluralisme juridique. En effet, celui-ci devient le lien entre le système formel et le système informel, et doit rechercher un droit qui s'inscrit dans la réalité vécue des administrés.

¹⁶⁴⁵ Etienne LE ROY, « La face cachée du complexe normatif en Afrique noire francophone », *op.cit.*

1 - Le juge, élément permettant le lien entre le système formel et le système informel

925. Pour sortir du pluralisme de séparation et de la dichotomie entre un modèle « formel » et un autre dit « informel », « le juge est la clé »¹⁶⁴⁶. Il doit prendre en considération la réalité vécue des populations, et viser le maintien de l'ordre public¹⁶⁴⁷. Il a pour mission d'interpréter le droit et de régler les litiges, que ce droit soit formel ou non. Il est donc le point de rencontre entre les systèmes, et doit effectuer sa lecture à partir des valeurs communes et des principes fondamentaux posés par la Constitution.

926. Ce nouveau rôle du juge, et donc cette nouvelle manière d'appréhender le droit, doit s'accompagner d'un système de formation adéquate, permettant d'évoluer d'une justice positiviste vers une justice pluraliste.

927. En matière foncière, cette nouvelle approche du système judiciaire peut passer par la mise en place de juridictions spécialisées, qui permettent d'instaurer des procédures et des modes de fonctionnement spécifiques. Mais que de telles juridictions soient mises en place ou non, cela n'empêche pas d'envisager une évolution profonde du rôle général du juge et du secteur de la justice dans des contextes pluralistes. Une telle évolution ne peut pas seulement être circonscrite à certaines juridictions spécialisées, mais concerne bien une avancée plus globale de la lecture du droit, construite sur des principes supérieurs communs, et adaptée à la réalité vécue des administrés.

2 - Le juge et la recherche d'une paix sociale pour maintenir le droit dans la réalité vécue des administrés

928. Sur la base de contextes africains, Etienne Le Roy a établi que « plus que la coexistence de normes en elle-même, c'est la pluralité non régulée des instances d'arbitrage et de médiation qui pose problème ». Dans le système pluraliste ordonné, c'est l'essence même du juge et de la justice qui doit être repensée, pour leur donner les moyens de s'ouvrir au pluralisme, et donc d'y faire référence en matière d'arbitrage des conflits. Dans des contextes de désordre, le juge

¹⁶⁴⁶ Laurent CHASSOT, *Essai sur le pluralisme juridique – l'exemple du Vanuatu*, op.cit., p.149.

¹⁶⁴⁷ *Ibid.*

peut apparaître comme un acteur de ce désordre, et donc comme un problème, s'il ne prend pas en compte le pluralisme existant. Mais il peut au contraire être perçu comme une solution, s'il arrive à s'ouvrir aux références pluralistes, et aux différentes instances d'arbitrage et de médiation.

929. Dans cette voie, le recours à la théorie du réalisme juridique, telle que celle-ci a été développée par Karl Llewellyn, Félix Cohen ou Jerome Franck, peut être une source complémentaire d'inspiration¹⁶⁴⁸. Celle-ci considère que chaque situation présentée à un juge constitue une condition factuelle nouvelle, et est donc susceptible d'une interprétation propre. Cette doctrine encourage le développement d'une jurisprudence qui favorise la création de nouvelles interprétations du droit, plus adaptées à la réalité, en cherchant la signification originelle de la règle de droit et les objectifs qu'elle visait. Le cadre de référence du juge n'est donc plus dominé par la norme, mais par le processus d'interprétation et de création du droit. Cette théorie est assez extrême, et peut présenter des limites évidentes en matière de prévisibilité et de sécurité juridique. Elle correspond cependant bien à l'orientation à prendre en matière d'interprétation judiciaire dans des contextes de pluralisme juridique. Sur la base de principes fondamentaux constitutionnels, c'est sur cette voie que le juge pourra apparaître comme le régulateur du pluralisme et qu'il pourra pleinement jouer son rôle de juge protecteur vis-à-vis des administrés, en ancrant le droit dans leur réalité vécue.

¹⁶⁴⁸ Ce mouvement a été expliqué dans un article d'Olivier ZAJEC, « *Legal realism et international realism aux États-Unis dans l'entre-deux-guerres* », in *Revue française de science politique*, 2015/5-6 (vol.65), pp.785-804.

Conclusion du chapitre

930. Les trois cas d'étude sont des expériences et des sources de réflexion importantes pour penser le pluralisme juridique en matière foncière. Au cours de ces différentes réformes, des éléments concrets d'innovations, inspirés de dynamiques internes propres, ont été élaborés et concernent aussi bien l'aspect institutionnel du pluralisme (les institutions collégiales locales) que le contenu des droits reconnus (la reconnaissance des possessions et des droits superposés, le statut des occupants et des exploitants informels). A travers les difficultés et les failles rencontrées dans le cadre de ces trois expériences nationales, il est également possible de tirer certaines leçons, notamment en ce qui concerne l'importance des processus politiques et économiques d'accompagnement des réformes.

931. Ces éléments concrets, couplés à une réflexion sur le rapprochement des ordres par la définition de valeurs communes et l'instauration d'un rôle central du juge en tant qu'interprète de ces valeurs, permettent d'envisager l'architecture globale d'un réel système pluraliste ordonné en matière foncière.

Conclusion du titre

932. La reconnaissance des pluralités juridiques observées au niveau local permet un rapprochement entre le droit positif et les réalités vécues par les populations. Mais une telle démarche ne paraît pas suffisante pour créer un système pluraliste opérationnel. Elle nécessite également l'organisation et la mise en ordre de ce pluralisme. En ce sens, les trois cas d'étude nous apportent des éléments et des pistes concrètes de réflexion.

933. En matière foncière, cette mise en ordre se construit sur l'organisation de la coexistence du droit écrit et de la coutume, à travers un principe d'harmonisation et de mise en cohérence des différents systèmes autour de valeurs et de principes supérieurs communs. Une telle approche permet de définir une grammaire commune, et d'établir un lien entre les systèmes fonciers, ainsi qu'entre les différents acteurs et enjeux qui interagissent en matière de gouvernance foncière.

934. Cette mise en ordre pluraliste nécessite une nouvelle manière de penser le droit, et de sortir de la vision classique de la hiérarchie des normes, pour envisager celle organisée autour du réglage des normes. Dans cette optique, le juge, à travers son rôle d'interprétation et de contrôle, apparaît comme l'acteur central de cette mise en ordre pluraliste.

Conclusion de la partie

935. En matière foncière, la prise en compte des dynamiques et pratiques endogènes permet d'ouvrir les cadres de gouvernance foncière à la reconnaissance des pluralités juridiques. Les trois pays d'étude se sont engagés dans cette voie, en mettant en œuvre depuis plusieurs années des réformes foncières fondées sur des innovations juridiques, techniques et institutionnelles reconnaissant ces pluralités juridiques.

936. Ces innovations, à travers leurs réussites, mais également leurs insuffisances et imperfections, constituent des expériences et sont des sources importantes d'inspiration pour la construction de systèmes pluralistes dans le domaine foncier. L'analyse des trois cas d'étude démontre cependant que ces démarches sont encore insuffisantes pour envisager un système pleinement abouti et opérationnel en la matière, et qu'il convient de continuer à penser l'innovation juridique en matière foncière. Ainsi, cette approche nécessite de dépasser la constatation du pluralisme, pour envisager plus concrètement sa mise en ordre.

937. Nos travaux démontrent que cette édification d'un système pluraliste ordonné peut être envisagée par harmonisation, à travers la définition de valeurs et principes supérieurs communs, explicités au sein d'un document de politique publique élaboré de manière inclusive et adopté de manière transparente. Le cadre juridique et institutionnel global de la gouvernance foncière peut ensuite être élaboré sur la base de ces principes, en laissant au juge le rôle central de gardien et d'interprète de ces valeurs pluralistes. Ainsi, c'est par cette communauté de valeurs, et le positionnement du juge comme maillon central du processus, que peut se construire le rapprochement des différents systèmes normatifs.

938. C'est à travers la construction d'un tel système pluraliste ordonné que le foncier pourra pleinement jouer son rôle de levier de développement et représenter une évolution juridique majeure dans le sens de l'inclusion sociale dans de nombreux pays.

CONCLUSION GÉNÉRALE

939. Cette réflexion sur la rénovation des cadres juridiques du foncier dans les pays en développement est porteuse d'enseignements, et ce, à plusieurs égards. En se fondant sur trois cas d'étude particulièrement riches, qui ont l'avantage de présenter des processus de réforme foncière mis en œuvre sur le long terme, et qui permettent ainsi d'avoir un certain recul, elle démontre les limites des modèles classiques et techniques de gouvernance foncière, ainsi que les failles et insuffisances du cadre international en la matière. Elle souligne également l'importance de prendre en considération les multiples pratiques sociales en lien avec l'accès et l'usage des terres, qui dépassent largement la seule notion classique de propriété.

940. Par le biais de réformes différemment abouties, les trois pays étudiés, chacun à leur manière, ont tenté d'innover en matière de gouvernance foncière, en incorporant des apports endogènes aux approches exogènes. Ils représentent différentes voies possibles pour la rénovation des cadres juridiques du foncier, et cela aussi bien d'un point de vue institutionnel qu'en matière de droits reconnus ou de processus politique d'élaboration.

941. Notre étude, structurée sur ces trois expériences nationales, démontre que la prise en compte des pluralités juridiques est un élément clé pour envisager la rénovation des cadres juridiques du foncier. Mais cette étape n'est pas suffisante à elle seule, comme l'illustrent certaines difficultés et incohérences que nous avons soulignées concernant ces trois processus nationaux. Il semble nécessaire de dépasser ce simple constat, et de penser l'organisation de ces pluralités autour d'un cadre permettant de créer un véritable système pluraliste ordonné en la matière. A travers leurs innovations respectives, les trois expériences nationales étudiées donnent chacune des éléments pour alimenter la réflexion dans cette perspective.

942. Ce concept de système pluraliste ordonné en matière foncière passe nécessairement par une reconnaissance et une définition de valeurs pluralistes au plus haut niveau juridique, afin de faire autorité et de structurer l'ensemble de l'édifice et des acteurs. Dans le contenu, une telle démarche implique de poser un cadre général à travers la définition de valeurs communes, afin de garder une unité globale tout en autorisant les différences, les adaptations et les marges de manœuvre. Dans la mise en œuvre, ce nouveau système de gouvernance foncière nécessite de s'appuyer sur des institutions locales afin de prendre en considération les vécus, les besoins et

les pratiques des populations, et d'intervenir au plus proche d'elles. Enfin, en matière de contrôle, le juge doit assurer un rôle de gardien des nouvelles valeurs définies, et s'établir comme arbitre entre différents acteurs présentant des intérêts et des objectifs différents.

943. Ce schéma permet de répondre à la problématique juridique concrète des pays en développement en matière foncière. Cependant, il convient de l'admettre, sa mise en application est nécessairement confrontée à une difficulté majeure, à savoir la fragilité et les problèmes de fonctionnement des institutions dans de nombreux pays, que ce soit au niveau de la gouvernance locale ou au niveau des services judiciaires, qui représentent pourtant les deux clés de voute de ce nouveau système pluraliste ordonné. Ce système ne peut donc être envisagé comme une solution « miracle » à court terme, mais définit l'orientation à suivre pour réformer et structurer durablement les systèmes de gouvernance foncière dans de nombreux pays. Les aspects liés à la formation, au renforcement des compétences, et à l'accompagnement au changement nous apparaissent essentiels pour encourager cette nouvelle manière de penser le droit et la gouvernance. En effet, cette démarche demande des changements profonds, tant au niveau des acteurs de l'administration que des institutions judiciaires, pour s'éloigner du positivisme classique, prendre conscience de la polynormativité, et apprendre à développer un raisonnement internormatif en matière foncière.

944. Notre analyse apporte également des enseignements qui nous semblent dépasser la simple question foncière. A travers cet éclairage sur le droit dans les pays en développement, ce travail alimente une réflexion plus large sur la structuration et le contenu du droit et des modes de gouvernance. Le foncier, en tant que fait social total, est une source d'inspiration pour penser la gouvernance à un niveau plus global.

945. Elle nous rappelle que le droit se construit et se nourrit d'influences exogènes et endogènes, et que ces phénomènes s'alimentent entre eux, pour définir de nouvelles voies juridiques qui permettent de mieux penser la réalité, et parfois la complexité. Notre travail démontre qu'il ne faut pas nécessairement chercher à établir une démarcation nette entre l'ensemble de ces phénomènes externes et internes, mais qu'il convient plutôt de les appréhender comme un ensemble, marqué par des processus d'hybridation, qui sont l'essence même des innovations et des nouvelles manières de penser le droit. Les trois cas d'étude sont des illustrations, certes imparfaites, mais concrètes en ce sens.

946. Notre analyse interroge aussi sur la position et la structuration de l'État, et plus spécifiquement sur sa place dans les modalités de gouvernance. Elle démontre les limites d'une approche exclusivement étatique, en établissant que d'autres modes de gouvernance publique, structurés sur l'autonomie et des commissions collégiales locales, sont possibles pour bâtir l'action publique au plus près des populations.

947. Elle apporte par ailleurs une réflexion sur l'importance du rôle du juge dans les contextes de pluralités juridiques. Celui-ci se situe au point de rencontre des différents ordres juridiques, et doit ainsi être positionné en interprète et régulateur de l'ensemble de ces ordres en présence. Cela nous rappelle que le droit se construit en partie sur des textes, mais également sur les acteurs qui ont la charge de les interpréter, les compléter et les adapter à chaque contexte spécifique.

948. Enfin, notre analyse nous rappelle que le droit, que ce soit à travers sa définition, son interprétation ou son application, est un phénomène vivant, et qu'il est « trop humain pour prétendre à l'absolu de la ligne droite »¹⁶⁴⁹. Il faut donc accepter les interstices, les corridors, les imprévisions juridiques, pour permettre la prise en compte des différences. C'est en ce sens qu'il faut imaginer les nouvelles dynamiques juridiques, pour continuer à innover, notamment dans des contextes juridiques mouvants et pluriels comme celui des pays en développement.

¹⁶⁴⁹ Jean CARBONNIER, *Flexible droit, pour une sociologie du droit sans rigueur*, op.cit., p.26.

ANNEXES

Annexe 1 : projets de loi structurant la réforme foncière haïtienne

Annexe 1a : courriers de transmission des quatre projets de loi au Parlement

Annexe 1b : projet de loi réglementant la profession d'arpenteur-géomètre et établissant le cadre juridique de l'exercice de cette profession

Annexe 1c : projet de loi réglementant la profession de notaire et établissant le cadre juridique de l'exercice de cette profession

Annexe 1d : projet de loi sur la publicité foncière

Annexe 1e : projet de loi fixant de nouvelles règles relatives à l'exécution des travaux de cadastre et établissant une nouvelle administration du cadastre

Annexe 2 : modèles d'actes établis par les commissions foncières nigériennes

Annexe 2a : attestation enregistrant un droit sur un immeuble en zone rurale (article 23 du décret n°97-367/PRN/MAG/EL)

Annexe 2b : attestation enregistrant un droit d'usage prioritaire sur un immeuble en zone rurale (article 23 du décret n°97-367/PRN/MAG/EL)

Annexe 2c : attestation enregistrant une concession rurale (article 23 du décret n°97-367/PRN/MAG/EL)

Annexe 2d : formulaire d'attestation de donation de terrain utilisé par la commission foncière départementale de Bouza

Annexe 2e : formulaire de contrat de location de terrain utilisé par la commission foncière départementale de Bouza

Annexe 2f : formulaire de conciliation utilisé par la commission foncière départementale de Bouza

Annexe 1 : projets de loi structurant la réforme foncière haïtienne

Annexe 1a : courriers de transmission des quatre projets de loi au Parlement



Secrétariat Général du Conseil des Ministres
Palais National, Port-au-Prince, Haïti

1369

11 MARS 2019

MAR 11 2019

Port-au-Prince, le 21 Février 2019

PN/SGCM/RL/091

Honorable Carl Murat CANTAVE
Président du Sénat de la République
En ses bureaux.-

Honorable Président,

Le Secrétariat Général du Conseil des Ministres vous présente ses compliments et a l'honneur de vous transmettre par la présente, les projets de lois suivants et les exposés des motifs y relatifs :

- Projet de loi réglementant la profession d'arpenteur-géomètre et établissant le cadre juridique de l'exercice de cette profession ;
- Projet de loi réglementant la profession de notaire et établissant le cadre juridique de l'exercice de cette profession ;
- Projet de loi sur la publicité foncière ;
- Projet de loi fixant de nouvelles règles relatives à l'exécution des travaux de cadastre et établissant une nouvelle administration du cadastre ;

Le Secrétariat Général du Conseil des Ministres vous prie de recevoir, **Honorable Président**, l'expression de sa haute considération.



Renald LUBERICE
Secrétaire Général du Conseil des Ministres

C.C : Monsieur Hugues JOSEPH
Secrétaire Général de la Primature



*Secrétariat Général du Conseil des Ministres
Palais National, Port-au-Prince, Haïti*

Port-au-Prince, le 21 février 2019

PN/SGCM/RL/092

Honorable Gary BODEAU
Président de la Chambre des Députés
En ses bureaux.-

Honorable Président,

Le Secrétariat Général du Conseil des Ministres vous présente ses compliments et a l'honneur de vous transmettre par la présente, les projets de lois et suivants et les exposés des motifs y relatifs :

- Projet de loi réglementant la profession d'arpenteur-géomètre et établissant le cadre juridique de l'exercice de cette profession ;
- Projet de loi réglementant la profession de notaire et établissant le cadre juridique de l'exercice de cette profession ;
- Projet de loi sur la publicité foncière ;
- Projet de loi fixant de nouvelles règles relatives à l'exécution des travaux de cadastre et établissant une nouvelle administration du cadastre ;

Le Secrétariat Général du Conseil des Ministres vous renouvelle, **Honorable Président de la Chambre des Députés**, l'assurance de sa haute considération.



Renald LUBERICE
Secrétaire Général du Conseil des Ministres

C.C : Monsieur Hugues JOSEPH
Secrétaire Général de la Primature

Annexe 1b : projet de loi réglementant la profession d'arpenteur-géomètre et établissant le cadre juridique de l'exercice de cette profession



**LIBERTÉ ÉGALITÉ FRATERNITÉ
RÉPUBLIQUE D'HAÏTI**

**LOI
RÉGLEMENTANT LA PROFESSION D'ARPEUTEUR-GÉOMÈTRE
ET ÉTABLISSANT LE CADRE JURIDIQUE DE L'EXERCICE DE CETTE
PROFESSION**

Vu la Constitution, notamment ses articles 111, 111-1 et 136 ;

Vu le code civil ;

Vu la loi du 29 mai 1963 établissant des règles spéciales relatives à l'habitation et à l'aménagement des villes et des campagnes ;

Vu le décret du 22 septembre 1964 adoptant une base plus équitable et plus rationnelle pour la fixation des loyers et fermage des biens du domaine privé de l'État ;

Vu le décret du 27 novembre 1969 harmonisant les dispositions de la loi du 24 février 1919 sur le notariat en fonction de exigences nouvelles créées par le statut économique et social du pays ;

Vu le décret du 26 février 1975 définissant les attributions de l'arpenteur et réglementant la profession d'arpenteur en l'harmonisant selon les exigences et réalités du moment avec le décret du 7 mars 1968 ;

Vu le décret du 2 mars 1977 relatif aux bornes d'implantation ou bornes rouges ;

Vu le décret du 28 septembre 1977 sur l'enregistrement et la conservation foncière ;

Vu le décret du 6 janvier 1982 fixant, par rapport aux exigences imposées par l'environnement écologique et conformément à l'évolution économique et sociale du pays, les règles spécifiques relatives à l'habitation et à l'aménagement de nos cités et agglomérations rurales et urbaines ;

Vu le décret du 30 septembre 1983 sur la spoliation ;

Vu le décret du 30 mars 1984 portant révision de la loi organique du Ministère de la Justice ;

Vu la loi du 13 août 1984 régissant le régime des copropriétés des immeubles bâtis ;
Vu le décret du 30 novembre 1984 déterminant le mode d'exécution des travaux cadastraux ;
Vu le décret du 28 août 1986 plaçant l'Office National du Cadastre sous la tutelle du Ministre des Travaux Publics, Transports et Communications ;
Vu le décret du 13 mars 1987 modifiant celui du 31 octobre 1983 portant réorganisation du ministère de l'Économie et des Finances ;
Vu le décret du 28 septembre 1987 modifiant les structures actuelles de la Direction Générale des Impôts de manière qu'elle puisse remplir efficacement le rôle qui lui est dévolu au sein de l'Administration publique ;
Vu le décret du 22 août 1995 modifiant la loi du 18 septembre 1985 en vue de l'adapter aux exigences de la réforme judiciaire en cours ;
Considérant que l'État a entrepris une réforme foncière ayant pour objectif de moderniser les institutions en charge de la gestion de la propriété et d'assurer ainsi une plus grande sécurité foncière ;
Considérant que les arpenteurs-géomètres sont des officiers publics devant contribuer à la sécurisation foncière ;
Considérant qu'il y a lieu de moderniser la profession d'arpenteur-géomètre et d'établir un nouveau cadre juridique de l'exercice de cette profession ;

(...)

TITRE I^{er} **DISPOSITIONS GÉNÉRALES**

CHAPITRE I^{er} **OBJET ET CHAMP D'APPLICATION**

- Article 1^{er}.** - La présente loi a pour objet de réglementer la profession d'arpenteur-géomètre et d'établir le cadre de l'exercice de cette profession.
- Article 2.-** L'arpenteur-géomètre est un professionnel commissionné par l'État en qualité d'officier public pour effectuer tous relevés et dresser tout acte consignant ces relevés, en assurer la date, en conserver le dépôt, en délivrer des copies. Il a le devoir de conseil dans l'exercice de son ministère.
- Article 3.-** Les dispositions de la présente loi s'appliquent aux arpenteurs-géomètres, officiers publics assermentés, mais ne s'appliquent pas aux arpenteurs des services de l'État et des collectivités territoriales.

CHAPITRE II **PRINCIPES FONDAMENTAUX**

- Article 4.-** L'arpenteur-géomètre, détenteur de l'autorité publique, exerce sa fonction de manière impartiale et indépendante. Il est tenu en toutes circonstances de faire preuve de loyauté, d'intégrité et de probité envers l'État, ses clients et ses confrères. Il est soumis au contrôle du Ministre de la Justice.

TITRE II

PROFESSION D'ARPENTEUR-GÉOMÈTRE

CHAPITRE I^{er} ACCÈS À LA PROFESSION

- Article 5.-** Pour être commissionné arpenteur-géomètre, il faut :
- 1) Être de nationalité haïtienne et avoir vingt-cinq (25) ans révolus ;
 - 2) Fournir un certificat de bonne vie et mœurs délivré par le juge de paix du lieu de résidence de l'intéressé ;
 - 3) N'avoir jamais fait l'objet d'une condamnation correctionnelle ou criminelle ;
 - 4) Avoir accompli au minimum un cycle de formation de deux ans en topographie ou tout autre domaine connexe ;
 - 5) Avoir réussi les épreuves de l'examen dont les modalités sont fixées par l'Ordre National des Arpenteurs-Géomètres sur les propositions du Conseil Supérieur ou en être dispensé par le conseil Supérieur de l'ordre prévu à l'article 64.
 - 6) Avoir accompli un stage de deux années au moins au bureau d'un arpenteur-géomètre.
- Article 6.-** L'arpenteur-géomètre est commissionné par le Premier Ministre sur proposition du Ministre de la Justice, après avis motivé du Conseil Supérieur de l'Ordre National des Arpenteurs-Géomètres.
- Les arpenteurs-géomètres cessent leurs fonctions lorsqu'ils atteignent l'âge de soixante-dix (70) ans.
- Article 7.-** Dans les trente jours de sa nomination, sur réquisition du ministère public, devant le doyen du tribunal de première instance pour le ressort duquel il est commissionné, l'arpenteur-géomètre prête le serment suivant :
- « Je jure d'observer fidèlement la législation relative à l'arpentage, de respecter scrupuleusement la Constitution de la République, la déontologie de l'Ordre des arpenteurs-géomètres et de me conduire avec dignité et loyauté dans l'exercice de mes fonctions ».
- Le procès-verbal de prestation de serment est remis par le doyen du tribunal à l'intéressé qui le présente au président du Conseil Supérieur de l'Ordre National des Arpenteurs-Géomètres pour inscription au Tableau de l'Ordre.
- S'il n'a pas prêté serment dans le mois suivant la publication de la commission, il est réputé, sauf cas de force majeure, avoir renoncé à sa commission.
- Il est tenu en outre de déposer ses signature et paraphe ainsi que l'empreinte de son sceau sec au greffe du tribunal devant lequel il a prêté serment.

CHAPITRE II CONDITIONS DE L'EXERCICE DE LA PROFESSION D'ARPENTEUR-GÉOMÈTRE

- Article 8.-** L'arpenteur-géomètre est un officier public qui exerce une profession libérale sous sa responsabilité personnelle, soit en son nom propre soit en association dans le cadre d'une société civile professionnelle.
- Article 9.-** L'arpenteur-géomètre exerce une mission de service public. À cet effet, la commission de l'arpenteur-géomètre et ses archives ne peuvent pas faire l'objet de cession à titre onéreux ou à titre gratuit.
- Article 10.-** Les archives d'un arpenteur-géomètre sont d'intérêt général. En conséquence, pendant la durée de son exercice professionnel, l'arpenteur-géomètre a l'obligation de conserver ses archives, celles de son ou ses prédécesseurs, sous quelque forme qu'elles soient, dans de bonnes conditions. Il a également obligation de transmettre annuellement la copie des travaux relatifs au domaine du paragraphe 1) de l'article 11, travaux effectués dans l'année, au Conseil de juridiction de l'Ordre National des Arpenteurs-Géomètres.
- Article 11.-** L'arpenteur-géomètre a pour attributions de :
- 1) Réaliser ou diriger les études et les travaux topographiques qui fixent les limites des biens fonciers et, à ce titre, lever et dresser, à toutes les échelles sous quelque forme que ce soit, les plans et documents topographiques concernant la définition des droits attachés à la propriété foncière, tels que les plans de division, de partage, de vente et d'échange des biens fonciers, les plans et procès-verbaux d'arpentage ou de délimitation de la propriété foncière, de dresser les plans à annexer au dossier des copropriétés et de division en volumes ;
 - 2) Réaliser ou diriger les études, les documents topographiques, techniques et d'informations géographiques dans le cadre des missions publiques ou privées d'aménagement du territoire ainsi que toutes opérations techniques ou études sur l'évaluation, la gestion ou l'aménagement des biens fonciers.
- Article 12.-** Pour les activités relevant de l'alinéa 1) de l'article 11, l'arpenteur-géomètre a droit à des honoraires qui sont fixés par un tarif établi par arrêté du Premier ministre sur proposition du Ministre de la Justice après avis du Conseil Supérieur de l'Ordre National des Arpenteurs-Géomètres. Pour tous les travaux qu'il exécute, il ne peut toucher d'autres émoluments que les honoraires correspondant au travail effectué.
- Article 13.-** Exerce illégalement la profession d'arpenteur-géomètre celui qui, sans être inscrit au tableau de l'Ordre National des Arpenteurs-Géomètres, exécute habituellement les travaux mentionnés l'alinéa 1 de l'article 10.

CHAPITRE III DROITS, DEVOIRS ET OBLIGATIONS DE L'ARPELTEUR-GÉOMÈTRE

- Article 14.-** La commission de l'arpenteur-géomètre est non révocable, sauf en cas de radiation de l'Ordre National des Arpenteurs-Géomètres pour faute professionnelle grave, destitution ou incapacité d'exercer dûment constatée.
- Article 15.-** Le bureau de l'arpenteur-géomètre est inviolable. Il ne peut être l'objet de

perquisitions que si l'arpenteur-géomètre est personnellement prévenu d'un crime ou d'un délit. Dans ce cas, il peut se faire assister d'un arpenteur-géomètre de son choix ou du président du Conseil de juridiction de l'Ordre National des Arpenteurs-Géomètres.

Article 16.- L'arpenteur-géomètre est tenu d'observer dans l'exercice de sa profession les normes établies par la présente loi et par les règlements de l'Ordre National des Arpenteurs-Géomètres, ainsi que le code de déontologie établi par l'Ordre National. Il est soumis, pour l'application de ces règles, au contrôle disciplinaire du Conseil juridictionnel de l'Ordre National des Arpenteurs-Géomètres dont il dépend.

Article 17.- La responsabilité de l'arpenteur-géomètre est engagée par chacun des actes réalisés dans l'exercice de sa profession. Pour les activités relevant de l'article 11, paragraphe 1), il réalise lui-même ou dirige les opérations. Il peut se faire assister mais ne peut déléguer sa mission y compris à un arpenteur-géomètre stagiaire.

La sous-traitance est interdite avec un non-membre de l'Ordre National des Arpenteurs-Géomètres.

Toutes les erreurs et malfaçons d'opération d'arpentage, dues à la faute ou à la négligence de l'arpenteur-géomètre sont réparées à la charge de l'arpenteur-géomètre. La partie requérante peut le contraindre à la restitution de toutes les dépenses qu'elle a consenties, sans préjudice de dommages-intérêts qu'elle peut réclamer.

Article 18.- Tout arpenteur-géomètre, militant à son propre compte ou au sein d'une société civile professionnelle, doit adhérer à un contrat d'assurance responsabilité civile professionnelle de groupe souscrit par le Conseil Supérieur de l'Ordre National des Arpenteurs-Géomètres, garantissant les actes de sa profession contre les conséquences pécuniaires de la responsabilité civile qu'il peut encourir du fait de son activité.

Dans l'attente de la souscription d'un tel contrat, tout arpenteur-géomètre nouvellement commissionné aura l'obligation de déposer un cautionnement dont le montant est fixé périodiquement par le Ministre de la Justice, après avis du Conseil Supérieur. Il est versé à la Banque de la République d'Haïti, sur un compte ouvert à son nom. Ce cautionnement est affecté à la garantie d'éventuelles condamnations prononcées contre lui dans l'exercice de ses fonctions. Il lui est remboursé soit lors de la souscription du contrat d'assurance visé au premier alinéa, soit dans le mois de la cessation de ses fonctions.

Article 19.- L'arpenteur-géomètre a la responsabilité des titres de propriété, plans et procès-verbaux d'arpentage, décisions judiciaires et de toutes les pièces que le client lui confie. Il est tenu d'en délivrer reçu, de conserver lesdits documents et de les restituer à la demande du client.

Article 20.- Lorsqu'il détient des fonds d'un client, l'arpenteur-géomètre doit créer un compte clients distinct de son compte personnel.

Article 21.- Le secret professionnel est un devoir absolu. Toutefois, l'arpenteur-géomètre est

tenu de fournir au juge les renseignements nécessaires à la manifestation de la vérité, même s'il s'agit de faits dont il n'a connaissance que dans l'exercice de sa profession.

- Article 22.-** L'arpenteur doit s'assurer, avant d'effectuer toute opération, et particulièrement les opérations de subdivision ou de lotissement, que la parcelle faisant l'objet de l'opération n'est pas touchée par des mesures particulières telles que servitudes publiques, dimensions minimales, enclavement, et autres, établis par la loi ou par des dispositions administratives telles que plan d'occupation des sols, document d'urbanisme ou plan de prévention des risques. Une mention faisant état de l'existence ou non de dispositions légales ou administratives restrictives du droit de propriété devra figurer dans l'acte dressé sous peine de nullité de celui-ci.

CHAPITRE IV INCOMPATIBILITÉS ET INTERDICTIONS

- Article 23.-** L'exercice de la profession d'arpenteur-géomètre est incompatible avec le statut de fonctionnaire, de magistrat, d'avocat et de notaire.
- Article 24.-** L'arpenteur-géomètre peut exercer des activités d'entremise et de gestion, sous réserve d'un agrément délivré par l'Ordre National des Arpenteurs-Géomètres et conditionné par une formation.
- Article 25.-** Il est défendu aux arpenteurs-géomètres d'opérer pour eux-mêmes et pour leurs conjoints, parents, et alliés en ligne directe et lorsqu'il y a risque de conflit d'intérêt. Toute contravention à cette disposition entraîne de plein droit la nullité de l'opération.
- Article 26.-** L'arpenteur-géomètre ne peut instrumenter lorsqu'il s'agit des fonds dépendant du domaine public ou du domaine privé de l'État et des collectivités territoriales. Toutefois l'administration peut solliciter son expertise ou, en cas de besoin, lui délivrer une habilitation pour les travaux de ce type.

CHAPITRE V NOMBRE DES ARPENTEURS-GÉOMÈTRES ET COMPÉTENCE TERRITORIALE

- Article 27.-** Le nombre d'arpenteurs-géomètres dans la juridiction d'un tribunal de première instance est calculé en fonction de la population vivant dans cette juridiction sur la base d'un arpenteur-géomètre pour vingt-cinq mille (25 000) habitants, selon les données fournies par l'Institut Haïtien de Statistiques et d'Informatique (IHSI). Ce nombre est actualisé chaque dix ans par arrêté du Premier ministre sur proposition du Ministre de la Justice.
- Article 28.-** L'arpenteur-géomètre travaille dans toutes les communes relevant de la juridiction du tribunal de première instance pour laquelle il est commissionné. À peine de nullité de ses actes et de sanctions disciplinaires, il est défendu à tout arpenteur-géomètre d'instrumenter hors de son ressort.
- Article 29.-** Le siège de l'office de l'arpenteur-géomètre est fixé dans le ressort du tribunal de première instance pour lequel il est commissionné.

CHAPITRE VI CAISSE DE GARANTIE

- Article 30.-** Le Conseil Supérieur a l'obligation d'instituer entre ses membres et de gérer une Caisse de Garantie pour assurer la pleine couverture des risques professionnels en tous genres. Les modalités de fonctionnement de la Caisse de Garantie font l'objet d'un règlement intérieur proposé par le Conseil Supérieur et soumis à l'approbation du Ministre de la Justice.

TITRE III ARPENTAGE

CHAPITRE I^{er} INSTRUMENTS D'ARPENTAGE

- Article 31.-** L'arpenteur-géomètre doit disposer des instruments nécessaires et utiliser les méthodes adaptées à l'exercice de sa profession dans le respect des règles de l'art définies par l'Ordre des Arpenteurs-Géomètres.
- Article 32.-** L'institution en charge du cadastre s'assure de la qualité des plans et relevés produits par les arpenteurs-géomètres et destinés à être intégrés dans le Plan Foncier de Base. Cette institution délivre les agréments nécessaires à l'ensemble des travaux de nature cadastrale.

CHAPITRE II OPÉRATION D'ARPENTAGE DANS LES COMMUNES SANS PLAN FONCIER DE BASE

- Article 33.-** Avant toute opération d'arpentage, l'arpenteur-géomètre se fait remettre par son requérant, tous les documents, plans et procès-verbaux d'arpentage, décisions de justice, actes authentiques, permettant d'établir la nature des droits du requérant sur la ou les parcelles qu'il demande d'arpenter et également tout document légal permettant d'identifier le requérant de façon positive.
- Dans les communes sans Plan Foncier de Base, les actes translatifs de propriété de plus de cinquante ans au moment de la requête d'opération d'arpentage, doivent faire l'objet d'une analyse contradictoire consignée dans un procès-verbal signé de deux notaires et de deux arpenteurs-géomètres commissionnés dans la juridiction dans laquelle se trouve le bien mentionné dans le titre de propriété. Le requérant doit obligatoirement être possession du bien pour lequel il requiert l'opération d'arpentage.
- Article 34.-** Après avoir avisé le juge de paix par voie d'huissier de la date et du lieu de l'opération envisagée, l'arpenteur-géomètre, fait citer, également par voie d'huissier, huit jours francs avant l'opération, tous les propriétaires, voisins limitrophes, possesseurs ou occupants, tous les ayant-droits connus et identifiés, concernés par le bien à mesurer, à l'effet de se présenter, munis de leurs pièces d'identité, de leurs titres de propriété, des décisions judiciaires y relatives, de leurs plans et procès-verbaux d'arpentage et de toute autre document utile sur les lisières de la propriété. La citation indique les jours, mois, heure et lieu de l'opération arrêtée par l'arpenteur-géomètre. Si une personne citée habite une autre commune ou à l'étranger, le délai de citation sera de trente jours francs.
- Article 35.-** Aucune opération d'arpentage ne peut être effectuée un dimanche, un jour férié ou un jour de fête nationale ou légale. Pour les autres jours, elle doit être effectuée après six heures du matin et avant six heures du soir.

- Article 36.-** Au jour et heure indiqués par la citation, l'arpenteur-géomètre procède à l'opération fixée lors même que tous les propriétaires limitrophes cités ou leurs mandataires sont défaillants. Dans le cas où les parties citées n'ont pas apporté tous leurs plans et procès-verbaux ou qu'elles refusent de les présenter, l'arpenteur-géomètre passe outre et continue l'opération ; il en fait mention dans son procès-verbal.
- Article 37.-** Un terrain ne peut être divisé à fin de partage qu'autant qu'il a été arpenté régulièrement et préalablement à l'opération de division dans sa totalité. Il en est de même en cas d'extraction.
- Article 38.-** Les arpenteurs-géomètres sont tenus d'ouvrir toutes les lisières des terrains qu'ils mesurent et de matérialiser chaque sommet par un repère : borne, piquet, arbre, ou autres. Les caractéristiques de cette matérialisation doivent être mentionnées sur le plan et le procès-verbal d'arpentage. La pose des bornes se fait pendant l'opération d'arpentage sous le contrôle de l'arpenteur-géomètre et aux frais du requérant.
- Article 39.-** Toute opération d'arpentage réalisée en violation des dispositions des articles 33 à 37 est nulle de plein droit, sans préjudice de l'action pénale à engager par la partie lésée.

**CHAPITRE III
OPÉRATION D'ARPENTAGE
DANS LES COMMUNES AVEC PLAN FONCIER DE BASE**

- Article 40.-** Dans les communes bénéficiant d'un Plan Foncier de Base, l'arpenteur-géomètre requis pour arpenter une parcelle et en matérialiser les sommets, applique la procédure décrite aux articles 42, 43 et 44.
- Article 41.-** Avant toute opération d'arpentage, l'arpenteur-géomètre se fait remettre par son requérant, tous les documents, notamment plans et procès-verbaux d'arpentage, décisions de justice, actes authentiques, actes sous seing privé, permettant d'établir la nature des droits du requérant sur la ou les parcelles qu'il demande d'arpenter et également tout document légal permettant d'identifier le requérant de façon positive. Il se procure copie des documents cadastraux littéraux et cartographiques correspondant à la parcelle à arpenter et aux parcelles riveraines. S'il y a contradiction entre les documents soumis et le Plan Foncier de Base, il se réfère à l'institution en charge du cadastre pour clarifier la situation et se conforme aux recommandations écrites et motivées de cette institution.
- Article 42.-** Après avoir avisé le juge de paix de la date et du lieu de l'opération envisagée, l'arpenteur-géomètre informe, par voie d'huissier, les propriétaires riverains tels qu'ils figurent sur la matrice cadastrale, du jour et de l'heure fixés, et les invite à participer aux opérations.
- Article 43.-** À l'issue de l'opération, l'arpenteur-géomètre dresse un procès-verbal suivant les dispositions de la présente loi.
- Article 44.-** Si la mutation projetée concerne une parcelle dans sa totalité et dans les limites établies par le Plan Foncier de Base, l'opération d'arpenteur n'est pas nécessaire, l'arpenteur-géomètre se désiste, le requérant ou le notaire fait usage

des données de la documentation foncière et de la documentation cadastrale. S'il s'agit de division, partage, extraction ou réunion de parcelles, l'arpenteur-géomètre est habilité à procéder à l'opération d'arpentage. L'arpenteur-géomètre tient compte autant que faire se peut de l'accessibilité par un chemin public ou une rue et de la régularité de la forme des nouvelles parcelles créées.

CHAPITRE IV PROCÈS-VERBAL ET PLAN D'ARPENTAGE

- Article 45.-** Chaque arpenteur-géomètre tient un répertoire où il enregistre par ordre de date et de numéro tous les procès-verbaux de ses opérations.
- Article 46.-** L'arpenteur-géomètre a l'obligation de respecter les règles de l'art édictées par l'Ordre National des Arpenteurs-Géomètres. Dans l'attente de la publication de ces règles et instructions, les dispositions suivantes du présent chapitre sont applicables.
- Article 47.-** Tous les travaux réalisés par les arpenteurs-géomètres membres de l'Ordre des Arpenteurs-Géomètres dans les communes avec Plan Foncier de Base sont obligatoirement géoréférencés dans le système de projection général adopté pour la République, à savoir, au jour de la publication de la présente loi, le système WGS 84, 18N UTM. Les résultats des mesures angulaires et de longueur seront exprimés dans le système métrique. Mention est faite dans le procès-verbal et sur le plan d'arpentage du procédé employé. L'écart linéaire de fermeture, pour être admissible, doit entrer dans les critères de tolérances fixés par l'Ordre National des Arpenteurs-Géomètres.
- Article 48.-** Les longueurs mesurées des côtés du polygone sont indiquées dans le libellé du procès-verbal. Elles sont indiquées également le long des côtés correspondants ou dans une liste inscrite dans ce plan.
- Article 49.-** Le plan doit porter la même date que le procès-verbal ; il est daté, coté et signé par l'arpenteur-géomètre et dressé dans le système général de géoréférencement décrit à l'article 47 ci-dessus. Les différentes lisières du terrain arpenté y sont désignées par des lignes en trait saillant ; les bornes ou angles où elles aboutissent, par des lettres ; et les terrains limitrophes par les noms des propriétaires, lorsqu'ils sont connus.
- Quand il s'agit de biens de l'État, la mention suivante en est faite : « Biens du Domaine ».
- Si les lisières sont longues ou traversées par des cours d'eau, des ravins, des chemins ou le littoral de la mer, l'arpenteur les fait figurer sur le plan.
- Article 50.-** Le procès-verbal d'arpentage prend la forme d'un formulaire établi par le service compétent. Il doit nécessairement mentionner entre autres les points suivants :
- a) Les nom, prénom, identité de l'arpenteur-géomètre, ainsi que la juridiction pour laquelle il est commissionné ;
 - b) Les nom, prénom, profession, demeure et domicile du requérant, des

assistants, de toutes les personnes appelées, présentes ou défaillantes ;

- c) La date de la citation aux voisins et d'information du juge de paix ainsi que le nom, prénom, matricule de l'huissier instrumentant ;
- d) La mention des titres et de la qualité de la partie requérante, ainsi que la commune sur le territoire de laquelle se trouve le terrain et plus particulièrement la section communale, le quartier, l'habitation, la ville, ou la rue où il est situé ;
- e) L'indication, d'une manière précise, des lieux ou points remarquables qui auront été reconnus, des bornes qui auront été posées ou rencontrées par l'arpenteur-géomètre et généralement tout ce qui peut servir à l'intelligence du plan ;
- f) L'indication sur les plans et dans les textes de la façon dont les distances mentionnées sont mesurées ;
- g) La désignation du périmètre du terrain par les mêmes lettres qui, dans le plan, indiquent les bornes et la mention en lettres et en chiffres des longueurs des angles ainsi que la superficie du terrain arpenté. Cette dernière mention est faite en lettres capitales ;
- h) Les coordonnées orthonormées du terrain arpenté ;
- i) La signature de l'arpenteur-géomètre, celle de toutes les parties présentes et la mention de la réquisition faite aux parties à l'effet de signer, l'indication de la cause de leur refus de signer ou de leur incapacité de le faire, le tout, à peine de nullité du procès-verbal qui devra être refait aux frais de l'arpenteur-géomètre fautif, sans préjudice de tous dommages-intérêts qui pourront être accordés aux parties lésées ;
- j) La nature des caractéristiques de la matérialisation des sommets.

Dans les communes bénéficiant d'un Plan Foncier de Base, le numéro d'immatriculation de la parcelle ou des parcelles concernées doit figurer dans le plan et dans le procès-verbal d'arpentage. Le procès-verbal d'arpentage doit également porter le sceau de la direction du cadastre faute de quoi il ne peut être enregistré ni publié. De même, dans les communes bénéficiant d'un Plan Foncier de Base, les arpenteurs commissionnés sont tenus d'utiliser le GPS ou la station totale pour leurs relevés sous peine de nullité.

Article 51.- Des expéditions des procès-verbaux d'arpentage doivent être déposées à des fins d'enregistrement et de publication dans les services concernés de la commune où se situe le bien sous peine de nullité.

Article 52.- L'arpenteur-géomètre est tenu de garder et conserver la minute de tous les actes qu'il reçoit. Il ne peut se dessaisir de ses minutes. Une copie papier ou numérique du document et du plan dressé est remise aux services de la publicité foncière pour les formalités requises.

Article 53.- Seul le propriétaire du terrain arpenté, ses héritiers ou ayants-cause peuvent obtenir les copies des plans et expéditions des procès-verbaux d'arpentage. L'arpenteur-géomètre qui contrevient à cette prescription encourt une amende

fixée annuellement par la loi de Finances, sans préjudice des dommages-intérêts envers les parties. Ces nouvelles expéditions sont assujetties au paiement préalable d'un droit de timbre mobile et d'une déclaration officielle de perte du document.

CHAPITRE V L'OPPOSITION À L'ARPENTAGE

Article 54.- Une partie ou un voisin limitrophe, muni de ses titres de propriété et documents d'identité, peut faire opposition à une opération d'arpentage qui pourrait lui porter préjudice, au bureau de l'arpenteur-géomètre en charge de la réalisation de l'arpentage avant le déroulement dudit arpentage. Si une entente n'intervient pas séance tenante, l'arpenteur-géomètre requis pour faire l'arpentage aura recours dans un délai d'un jour franc à la médiation du juge de paix de la commune où se situe le bien, qui se prononce séance tenante sur la validité de l'opposition, avec l'expertise d'un autre arpenteur-géomètre.

Article 55.- La partie qui succombe ne peut pas renouveler l'opposition pour les mêmes motifs ; elle est condamnée à des dommages-intérêts. Dans tous les cas, la partie qui succombe dans le jugement de l'opposition est condamnée aux frais de transports et autres frais qui ont été occasionnés par l'opposition à l'arpentage.

CHAPITRE VI RÉVISION DES ARPENTAGES

Article 56.- Toute révision est faite par trois (3) arpenteurs-géomètres choisis, le premier par le réclamant, le deuxième, par l'arpenteur-géomètre dont l'opération est contestée et le troisième par le juge de paix de la commune où se trouve le bien. Le troisième arpenteur-géomètre doit être choisi dans la juridiction où l'opération a été faite.

Article 57.- Lorsqu'une partie demande la révision d'une opération d'arpentage faite à la réquisition d'une autre partie et que cette deuxième partie a produit des titres valables et suffisants, les frais de la révision requise sont préalablement versés par la partie réclamante à la Caisse des Dépôts et Consignations de la Direction Générale des Impôts. Ces frais sont l'équivalent du double de la rémunération d'une opération ordinaire d'arpentage. Ils restent pour compte si elle succombe. Dans le cas contraire, ils sont à la charge de la partie fautive.

Article 58.- Des expéditions du procès-verbal et du plan de révision d'arpentage doivent être déposées à des fins d'enregistrement et de publication dans les services préposés à cet effet.

CHAPITRE VII INFRACTIONS

Article 59.- Quiconque exerce illégalement la profession d'arpenteur-géomètre est puni des peines encourues pour le délit d'usurpation de titre prévues au code pénal.

Les Conseils régionaux et le Conseil Supérieur de l'Ordre National des Arpenteurs-Géomètres peuvent, pour les délits visés au présent article, saisir le tribunal correctionnel par voie de citation directe, ou porter plainte avec constitution de partie civile devant le juge d'instruction, sans préjudice pour le

Conseil Supérieur de l'Ordre National des Arpenteurs-Géomètres, de la faculté de se constituer partie civile dans toute poursuite de ces délits intentée par le ministère public.

Le Conseil de juridiction, lorsqu'il veut porter plainte pour exercice illégal, doit avoir l'accord préalable du Conseil Supérieur de l'Ordre National des Arpenteurs-Géomètres.

Article 60.- Quiconque interrompt, moleste ou entrave, d'une manière quelconque, un arpenteur-géomètre au cours d'une opération de son ministère ou intervient indûment dans l'accomplissement de ses fonctions, commet un crime passible des peines prévues au code pénal, sans préjudice du recours civil que l'arpenteur-géomètre ou toute autre personne peut exercer contre lui.

Article 61.- Quiconque, volontairement et illégalement, dérange ou déplace une borne, un monument géodésique, un poteau, un repère ou une autre marque, posé ou implanté par un arpenteur-géomètre dans l'exécution de ses fonctions, commet une infraction punie des peines prévues au code pénal pour déplacement de bornes.

TITRE IV ORGANISATION DE LA PROFESSION

CHAPITRE I^{er} STRUCTURES DE LA PROFESSION

Article 62.- Il est créé un Ordre National des Arpenteurs-Géomètres regroupant les personnes habilitées à exercer la profession d'arpenteur-géomètre selon les conditions fixées par la présente loi. L'Ordre National des Arpenteurs-Géomètres est chargé de la mission de service public consistant à administrer la profession d'arpenteurs-géomètres et à contrôler l'exercice de la profession par ses membres.

L'Ordre National des Arpenteurs-Géomètres jouit de la personnalité juridique.

Article 63.- L'Ordre National des Arpenteurs-Géomètres accomplit sa mission par l'intermédiaire d'un conseil supérieur et de conseils régionaux établis dans les juridictions des Cours d'Appel. Le Conseil Supérieur regroupe les présidents des Conseils régionaux.

Le Ministre de la Justice désigne une personne pour le représenter auprès de chaque Conseil de juridiction de l'Ordre National des Arpenteurs-Géomètres. Le Directeur des affaires judiciaires du Ministère de la Justice et de la Sécurité publique représente le Ministère auprès du Conseil Supérieur.

Article 64.- Chaque Conseil de juridiction de l'Ordre National des Arpenteurs-Géomètres est composé d'un président, d'un vice-président, d'un trésorier et d'un secrétaire élus es-qualité par l'assemblée générale des arpenteurs-géomètres inscrits au Conseil de juridiction. Les membres d'un Conseil de juridiction de l'Ordre des Arpenteurs-Géomètres exercent un mandat de trois ans renouvelables.

Le représentant du Ministre de la Justice dans les différents Conseils préside les élections.

- Article 65.-** Les représentants du Ministre de la Justice ont voix délibérative lors des séances du Conseil Supérieur et des Conseils de juridiction de l'Ordre National des Arpenteurs-Géomètres.
- Article 66.-** Le Conseil Supérieur de l'Ordre National des Arpenteurs-Géomètres élit en son sein un président, un trésorier et un secrétaire qui constituent le bureau du Conseil Supérieur. Le président élu peut déléguer à son vice-président de Conseil de juridiction, la présidence de celui-ci.
- Article 67.-** Afin d'assurer son bon fonctionnement, chaque Conseil de juridiction de l'Ordre National des Arpenteurs-Géomètres, fixe une cotisation obligatoire due par chacun des arpenteurs-géomètres inscrits au tableau dudit Conseil de juridiction. Afin d'assurer le fonctionnement du Conseil Supérieur de l'Ordre National des Arpenteurs-Géomètres, celui-ci fixe une cotisation obligatoire due par tous les arpenteurs-géomètres inscrits au Tableau de l'Ordre.

CHAPITRE II ATTRIBUTIONS ET FONCTIONNEMENT DE L'ORDRE NATIONAL

- Article 68.-** L'Ordre National des Arpenteurs-Géomètres a pour attributions :
- a) De représenter la profession en toutes circonstances devant les pouvoirs publics ;
 - b) De procéder à l'inscription de ses membres ;
 - c) D'édicter les règles de l'art et un code de déontologie ;
 - d) De contrôler en permanence que ceux-ci sont respectés par ses membres;
 - e) D'assurer en toutes circonstances et au besoin devant toutes les juridictions compétentes la défense des intérêts matériels et moraux de la profession ;
 - f) D'œuvrer au développement de la profession, au perfectionnement professionnel de ses membres et à l'encadrement des stagiaires et à la validation des stages ;
 - g) De mettre en place un système d'assurance professionnelle obligatoire pour ses membres ;
 - h) D'assurer la discipline et de sanctionner les comportements fautifs ;
 - i) De mettre en place un système de conservation des archives des travaux effectués par ses membres en collaboration avec l'institution en charge du cadastre et la Direction Générale des Impôts.
 - j) D'organiser et de fixer les modalités des épreuves permettant de sélectionner des personnes préposées à la fonction d'Arpenteur-Géomètre.

L'Ordre National des Arpenteurs-Géomètres doit être consulté sur tout texte législatif relatif au domaine du paragraphe 1) de l'article 12.

- Article 69.-** Pour être inscrit au Tableau de l'Ordre National des Arpenteurs-Géomètres en

qualité d'arpenteur-géomètre, il faut avoir été commissionné comme arpenteur-géomètre et avoir prêté serment.

Article 70.- Le titre d'arpenteur-géomètre stagiaire est attribué aux candidats à la profession d'arpenteur-géomètre qui, ayant rempli les conditions prévues aux alinéas 1, 2 et 3 de l'article 5, accomplissent une période réglementaire de stage.

Les arpenteurs-géomètres stagiaires ne sont pas membres de l'Ordre National des Arpenteurs-Géomètres, ni d'un Conseil de juridiction.

Article 71.- Le postulant qui remplit les conditions prévues à l'article 5 alinéas 1, 2, 3 et 4 soumet le dossier attestant de son éligibilité au président de l'Ordre National des Arpenteurs-Géomètres, qui, après vérification, le transmet au Ministre de la Justice pour commission par le Président de la République.

Article 72.- L'Ordre National des Arpenteurs-Géomètres dresse tous les ans, le 31 juillet au plus tard, la liste des arpenteurs-géomètres de chacun des conseils de juridiction établis dans les juridictions des tribunaux de première instance. Cette liste, dénommée Tableau de l'Ordre des Arpenteurs-Géomètres, est affichée au local de l'Ordre et copie en est expédiée, aux fins utiles, au Ministère de la Justice et de la Sécurité publique, aux doyens des tribunaux de première instance, à la Direction de l'Enregistrement et de la Conservation Foncière, à la Direction du Cadastre et au Conseil Supérieur de l'Ordre National des Notaires.

Article 73.- Lorsque le Conseil Supérieur ou un Conseil de juridiction de l'Ordre National des Arpenteurs-Géomètres se prononce en matière disciplinaire, il est présidé par un juge désigné par le Conseil Supérieur du Pouvoir Judiciaire et il est chargé d'instruire et de statuer par une décision motivée sur les plaintes émanant de clients ou de tiers y ayant intérêt contre un arpenteur-géomètre ou d'un arpenteur-géomètre à l'encontre d'un de ses confrères. Les sanctions sont :

- 1) L'avertissement ;
- 2) Le blâme ;
- 3) La suspension temporaire de un à six mois ;
- 4) La radiation définitive.

Toute plainte est d'abord instruite en première instance par le Conseil de juridiction. Toute décision de première instance est susceptible d'appel devant la chambre disciplinaire du Conseil Supérieur de l'Ordre des Arpenteurs-Géomètres. Toute décision du Conseil Supérieur de l'Ordre des Arpenteurs-Géomètres est susceptible de pourvoi devant la Cour de Cassation.

Le commissaire du gouvernement près le tribunal de première instance ou le juge de paix peuvent saisir les Conseils régionaux de l'Ordre National des Arpenteurs-Géomètres en ses attributions disciplinaires.

Article 74.- Un plaignant doit saisir successivement la juridiction des Conseils de l'Ordre avant de saisir la juridiction civile ou pénale.

Article 75.- Les arpenteurs-géomètres doivent adresser annuellement, via le Conseil de juridiction, au président du Conseil Supérieur de l'Ordre National des Arpenteurs-Géomètres leurs attestations d'assurance pour l'année à venir. À

défaut, ils sont immédiatement suspendus.

TITRE V
SUBSTITUTION, SUPPLÉANCE, INTERDICTION, DESTITUTION,
DÉMISSION, MUTATION ET DÉCÈS D'UN ARPENTEUR-GÉOMÈTRE

- Article 76.-** La suppléance est la gestion de l'office pendant une certaine période, par un autre arpenteur-géomètre alors que le titulaire est dans l'impossibilité de le gérer, pour quelque cause que ce soit. L'arpenteur-géomètre suppléant est nommé par décision motivée du Ministre de la Justice sur proposition du Conseil Supérieur. Le suppléant assure sous sa responsabilité la gestion de l'office dès sa désignation.
- Article 77.-** Les fonctions d'arpenteur-géomètre cessent par :
- 1) Le décès ;
 - 2) La démission ;
 - 3) L'incapacité d'exercer ;
 - 4) L'interdiction d'exercer ;
 - 5) La destitution ;
 - 6) La disparition ;
 - 7) La survenance de l'âge de soixante-dix (70) ans, sous réserve des dispositions transitoires prévues ci-après.
- Article 78.-** En cas de décès, d'incapacité dûment constatée d'un arpenteur-géomètre commissionné, la priorité est accordée au successeur désigné par l'arpenteur-géomètre ou sa famille, s'il remplit les conditions légales. À défaut, l'Ordre National des Arpenteurs-Géomètres organise un concours entre les arpenteurs-géomètres stagiaires.
- Article 79.-** En cas de démission, interdiction ou décès d'un arpenteur-géomètre, le président du Conseil de juridiction de l'Ordre National des Arpenteurs-Géomètres requiert le juge de paix de sa résidence d'apposer immédiatement les scellés sur ses archives. Dans la huitaine au plus tard, le président requiert le juge de paix de lever les scellés et procède à l'inventaire complet des dossiers clos et ceux en cours. L'inventaire une fois fait, le président fait déposer le dossier au Conseil de juridiction de l'Ordre, pour y rester jusqu'à la commission et à la prestation de serment de l'arpenteur-géomètre remplaçant.
- Article 80.-** Le président du Conseil de juridiction de l'Ordre National des Arpenteurs-Géomètres désigne, parmi les arpenteurs-géomètres stagiaires, le plus qualifié pour remplacer l'arpenteur-géomètre destitué, démissionnaire, interdit, décédé ou muté. Il soumet le dossier d'éligibilité du candidat successeur au Ministre de la Justice pour suite à donner en vue de sa commission.

En attendant l'entrée effective en fonction de l'arpenteur-géomètre successeur, le président du Conseil de juridiction de l'Ordre National des Arpenteurs-Géomètres désigne un des arpenteurs du ressort, qui expédie les affaires

courantes en instrumentant au siège du Conseil de juridiction de l'Ordre National.

Article 81.- L'arpenteur-géomètre commissionné a droit, moyennant juste dédommagement de son prédécesseur ou de ses héritiers, aux archives du cabinet dès la prestation de serment. Il prend possession desdites archives selon l'inventaire dont une copie est conservée par l'Ordre National des Arpenteurs-Géomètres, en dispose et en délivre copies, expéditions et extraits.

Article 82.- L'arpenteur-géomètre, réputé frappé d'incapacité physique permanente ou atteint d'aliénation mentale qui le rend inapte à l'exercice de sa profession, est provisoirement suspendu, sur rapport du commissaire du gouvernement, par le Conseil de juridiction de l'Ordre National des Arpenteurs-Géomètres.

Sur la demande motivée du président du Conseil Supérieur de l'Ordre, l'arpenteur-géomètre est soumis, dans le meilleur délai, à l'examen d'une commission spéciale présidée par le doyen du tribunal de première instance de la juridiction et composée, outre la personne désignée pour représenter le Ministre de la Justice auprès du Conseil Supérieur de l'Ordre National des Arpenteurs-Géomètres, d'un médecin du Département de la Santé Publique et d'un membre de l'Ordre National. Le médecin personnel ou celui de la famille de l'officier public concerné peut être, sauf refus de cette dernière, adjoint à la commission.

Article 83.- En attendant le rapport de la commission spéciale et la désignation d'un remplaçant, les archives, minutes et répertoires de l'officier public réputé incapable ou frappé d'aliénation mentale, sont pris en charge sans déplacement par l'Ordre National des Arpenteurs-Géomètres qui désigne, avec l'avis favorable du Ministre de la Justice, un arpenteur-géomètre pour la liquidation des affaires en cours, après inventaire.

TITRE VI SOCIÉTÉ CIVILE DES ARPEN TEURS-GÉOMÈTRES

Article 84.- Il peut être constitué, entre deux ou plusieurs arpenteurs-géomètres, une société civile professionnelle. Ladite société a pour objet l'exercice en commun de la profession de ses membres.

Article 85.- L'autorisation de fonctionnement de la société civile des arpenteurs-géomètres est donnée par avis du Ministre de la Justice publié dans le Journal Officiel « Le Moniteur » sur proposition du Conseil Supérieur de l'Ordre National de Arpenteurs-Géomètres.

La société civile professionnelle acquiert la personnalité juridique à partir de la date de l'édition de l'avis par le Ministre de la Justice.

La société civile professionnelle autorisée à fonctionner est soumise aux dispositions de la présente loi et de l'arrêté fixant les modalités de fonctionnement de la société civile des arpenteurs.

Article 86.- Une société civile peut être constituée entre des personnes physiques remplissant les conditions requises pour exercer la profession d'arpenteur dans les trois cas suivants :

- a) En remplacement du titulaire d'un bureau d'arpenteur existant ;
- b) Avec une personne physique titulaire d'un bureau d'arpenteur existant ;
- c) Lors de la création d'un nouveau bureau.

Article 87.- Un arpenteur ne peut être membre que d'une seule société civile professionnelle et ne peut exercer la même fonction à titre individuel.

Article 88.- Les statuts de la société doivent être établis par acte authentique et publiés dans « Le Moniteur » en même temps que l'avis d'autorisation.

Les modalités de fonctionnement de la société civile des arpenteurs-géomètres sont déterminées par arrêté pris en Conseil des ministres.

TITRE VII DISPOSITIONS TRANSITOIRES

Article 89.- Le Ministre de la Justice est chargé, dans un délai d'un an suivant la publication de la présente loi, de mettre en place les Conseils régionaux et, au niveau national, le Conseil Supérieur de l'Ordre National des Arpenteurs-Géomètres. Pour ce faire, ils peuvent s'appuyer sur les associations syndicales existantes d'arpenteurs-géomètres, et sur le Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire (CIAT).

Article 90.- Par dérogation aux articles 5 et 8 de la présente loi, les arpenteurs-géomètres commissionnés et exerçant la profession au moment de la publication de la présente loi, peuvent, pendant une période de deux ans, demander leur inscription à l'Ordre National des Arpenteurs-Géomètres sans condition de diplôme ni de stage.

Article 91.- Dès la publication de la présente loi, les arpenteurs-géomètres qui sont commissionnés pour une commune particulière, exerceront leurs fonctions dans toute la juridiction du tribunal de première instance dans laquelle est située la commune.

Article 92.- Le Ministre de la Justice veille au respect du numerus clausus et s'assure que les nominations, décès et autres changements intervenant dans la profession permettent de se rapprocher puis d'atteindre les normes établies au chapitre 5 du titre II.

TITRE VIII DISPOSITIONS FINALES

Article 93.- Est et demeure abrogé le décret du 26 février 1975 définissant les attributions de l'arpenteur et réglant la profession d'arpenteur en l'harmonisant selon les exigences et réalités du moment avec le décret du 7 mars 1968.

Article 94.- La présente loi abroge toutes lois ou dispositions de lois, tous décrets-lois ou dispositions de décrets-lois, tous décrets ou dispositions de décrets qui lui sont contraires et sera publiée et exécutée à la diligence du Ministre de l'Économie et des Finances, du Ministre de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales et du Ministre de la Justice et de la Sécurité publique, chacun en ce qui le concerne.

Donné au Palais National, à Port-au-Prince, le 2018, An 215^e de l'Indépendance.

Annexe 1c : projet de loi réglementant la profession de notaire et établissant le cadre juridique de l'exercice de cette profession



**LIBERTÉ ÉGALITÉ FRATERNITÉ
RÉPUBLIQUE D'HAÏTI**

**PROJET DE LOI
RÉGLEMENTANT LA PROFESSION DE NOTAIRE
ET ÉTABLISSANT LE CADRE JURIDIQUE DE L'EXERCICE DE CETTE
PROFESSION**

**JOVENEL MOÏSE
PRÉSIDENT**

- Vu la Constitution, notamment ses articles 111, 111-1 et 136 ;
- Vu le code civil ;
- Vu le code rural ;
- Vu la loi du 13 avril 1938 relative au remboursement de la caution déposée par les notaires ;
- Vu la loi du 13 juin 1941 concernant la transmission des archives au notaire successeur ;
- Vu la loi du 16 juin 1975 accordant le droit de propriété immobilière aux étrangers et fixant les conditions nouvelles de l'exercice de ce droit ;
- Vu la loi du 13 août 1984 régissant le régime des copropriétés des immeubles bâtis ;
- Vu le décret-loi du 20 juin 1941 sur le notaire dont l'étude est devenue vacante ;
- Vu le décret du 22 septembre 1964 adoptant une base plus équitable et plus rationnelle pour la fixation des loyers et fermage des biens du domaine privé de l'État ;
- Vu le décret du 27 novembre 1969 harmonisant les dispositions de la loi du 24 février 1919 sur le notariat en fonction de exigences nouvelles créées par le statut économique et social du pays ;
- Vu le décret du 26 février 1975 définissant les attributions de l'arpenteur et réglementant la profession d'arpenteur en l'harmonisant selon les exigences et réalités du moment avec le

décret du 7 mars 1968 ;

Vu le décret du 28 septembre 1977 sur l'enregistrement et la conservation foncière ;

Vu le décret du 29 novembre 1978 réunissant en une seule loi tous les textes épars relatifs au droit de timbre ;

Vu le décret du 6 janvier 1982 fixant, par rapport aux exigences imposées par l'environnement écologique et conformément à l'évolution économique et sociale du pays, les règles spécifiques relatives à l'habitation et à l'aménagement de nos cités et agglomérations rurales et urbaines ;

Vu le décret du 30 septembre 1983 sur la spoliation ;

Vu le décret du 30 mars 1984 portant révision de la loi organique du Ministère de la Justice ;

Vu le décret du 30 novembre 1984 déterminant le mode d'exécution des travaux cadastraux ;

Vu le décret du 28 août 1986 plaçant l'Office National du Cadastre sous la tutelle du Ministre des Travaux Publics, Transports et Communications ;

Vu le décret du 13 mars 1987 modifiant celui du 31 octobre 1983 portant réorganisation du Ministère de l'Économie et des Finances ;

Vu le décret du 28 septembre 1987 modifiant les structures actuelles de la Direction Générale des Impôts de manière qu'elle puisse remplir efficacement le rôle qui lui est dévolu au sein de l'Administration publique ;

Vu le décret du 22 août 1995 modifiant la loi du 18 septembre 1985 en vue de l'adapter aux exigences de la réforme judiciaire en cours ;

Considérant que l'État a entrepris une réforme foncière ayant pour objectif de moderniser les institutions en charge de la gestion de la propriété et d'assurer ainsi une plus grande sécurité foncière ;

Considérant que les notaires sont des officiers publics jouant un rôle incontournable dans l'identification des droits fonciers et qu'il est nécessaire de leur définir un cadre légal plus large dans l'exercice de leur profession ;

Considérant qu'il y a lieu d'établir une nouvelle réglementation organisant la profession de notaire ;

Sur le rapport du Ministre de la Justice et de la Sécurité Publique ;

Et après délibération en Conseil des ministres ;

Le Pouvoir Exécutif a proposé la loi suivante :

TITRE I^{er} **DISPOSITIONS GÉNÉRALES**

CHAPITRE I^{er} **OBJET ET CHAMP D'APPLICATION**

Article 1^{er}. - La présente loi a pour objet de réglementer la profession de notaire et d'établir le cadre de l'exercice de cette profession.

Article 2.- Le notaire est un professionnel du droit, commissionné par l'État en qualité d'officier public pour recevoir tous les actes et contrats auxquels les parties

doivent ou veulent conférer l'authenticité attachée aux actes de l'autorité publique et pour en assurer la date, en conserver le dépôt, en délivrer des copies authentiques et exécutoires. Il a le devoir de conseil dans l'exercice de son ministère.

CHAPITRE II PRINCIPES FONDAMENTAUX

Article 3.- Le notaire, détenteur de l'autorité publique, exerce sa fonction de manière impartiale et indépendante. Il est tenu en toutes circonstances de faire preuve de loyauté, d'intégrité et de probité envers l'État, ses clients et ses confrères. Il est soumis au contrôle du Ministre de la Justice.

Article 4.- Le client a le libre choix de son notaire.

TITRE II PROFESSION DE NOTAIRE

CHAPITRE I^{er} ACCES À LA PROFESSION

Article 5.- Pour être commissionné notaire, il faut :

- 1) Être de nationalité haïtienne et avoir vingt-cinq ans révolus ;
- 2) N'avoir subi aucune condamnation pour des agissements contraires à l'honneur, à la probité ou aux bonnes mœurs ;
- 3) Ne pas avoir été l'auteur d'agissements ayant donné lieu à une sanction disciplinaire ou administrative de destitution, de radiation ou de révocation ;
- 4) Ne pas avoir été déclaré en état de faillite, de liquidation ou de redressement judiciaire ;
- 5) Être titulaire de la licence en Droit ou d'un diplôme reconnu équivalent ;
- 6) Avoir accompli trois années consécutives de stage en qualité de premier clerc dans un office de notaire ;
- 7) Avoir subi avec succès l'examen d'aptitude aux fonctions de notaire, épreuve dont les modalités sont fixées par l'Ordre National des Notaires sur les propositions du Conseil Supérieur, et qui est sanctionné par un certificat d'aptitude délivré par ce Conseil.

Article 6.- Le notaire est commissionné par le Premier Ministre sur proposition du Ministre de la Justice, après avis motivé du Conseil Supérieur de l'Ordre National des Notaires.

Les notaires cessent leurs fonctions lorsqu'ils atteignent l'âge de soixante-quinze ans.

Article 7.- Dans les trente jours de sa nomination, sur réquisition du ministère public, devant le doyen du tribunal de première instance du chef-lieu de la juridiction pour laquelle il a été commissionné, le notaire prête le serment suivant :

« Je jure d'observer fidèlement la législation relative au notariat, de respecter scrupuleusement la Constitution de la République, la déontologie de l'Ordre professionnel et de me conduire avec dignité et loyauté dans l'exercice de mes fonctions ».

Le procès-verbal de prestation de serment est transmis par le doyen du tribunal au président du Conseil Supérieur de l'Ordre National des Notaires qui inscrit le nouveau membre au Tableau de l'Ordre.

S'il n'a pas prêté serment dans le mois suivant la publication de la commission, il est réputé, sauf cas de force majeure, avoir renoncé à sa commission.

Il est en outre tenu de déposer ses signature et paraphe ainsi que l'empreinte de son sceau sec au greffe du tribunal devant lequel il a prêté serment.

CHAPITRE II CONDITIONS DE L'EXERCICE DE LA PROFESSION DE NOTAIRE

Article 8.- Le notaire exerce sa fonction soit à titre individuel, soit dans le cadre d'une société civile professionnelle.

Article 9.- Le notaire exerce une mission de service public. À cet effet, la commission de notaire et ses archives ne peuvent pas faire l'objet de cession à titre onéreux ou à titre gratuit.

Article 10.- Les archives d'un notaire sont d'intérêt général. En conséquence, pendant la durée de son exercice professionnel, le notaire a l'obligation de conserver ses archives, celles de son ou ses prédécesseurs, sous quelque forme qu'elles soient, dans de bonnes conditions.

Article 11.- Le notaire a pour attributions :

- 1) D'authentifier les conventions des parties après les avoir rédigées ou en avoir vérifié la légalité ;
- 2) De constater la volonté des parties et leur consentement éclairé ;
- 3) De donner, lorsqu'il en est sollicité, ses avis et conseils sans que cela n'entraîne nécessairement la rédaction d'un acte ;
- 4) De prévenir les conflits et d'assurer une magistrature du non contentieux, notamment par le recours à la médiation et à l'arbitrage ;
- 5) De certifier les signatures apposées par des particuliers sur des documents sous seing privé, conformément à la loi ;
- 6) De certifier la conformité des copies à leurs originaux ;
- 7) De procéder aux partages et attributions de lots ;
- 8) De procéder à la mise en ordre et au complément de dossiers ;
- 9) De donner toutes consultations utiles ;
- 10) D'établir des règlements de copropriété et de syndic prévus par la loi.

- Article 12.-** Les actes notariés sont rémunérés par des émoluments versés par les clients. Leur montant est déterminé selon un tarif fixé par le Ministre de la Justice sur proposition du Conseil Supérieur de l'Ordre des Notaires, en ce qui concerne les actes définis à l'article 47.
- Leur montant est le résultat d'une libre discussion entre le client et le notaire dans le cas des actes définis à l'article 48.
- Article 13.-** Le notaire est tenu de prêter son ministère lorsqu'il en est régulièrement requis, sous réserve de l'application de l'article 23.
- Article 14.-** Le notaire est tenu au secret professionnel, sauf dans le cadre de la législation relative à la lutte contre le blanchiment d'argent ou lorsque, par décision de justice, il est tenu de révéler certaines informations. Dans ce dernier cas, il se fait assister d'un membre du Conseil, spécialement désigné à cette fin. Le successeur du notaire et le personnel de l'office sont également tenus au secret professionnel.

CHAPITRE III DROITS, DEVOIRS ET OBLIGATIONS DU NOTAIRE

- Article 15.-** La commission de notaire est non révocable, sauf en cas de destitution pour faute professionnelle grave ou pour incapacité d'exercer dûment constatée.
- Article 16.-** Le notaire, dans l'exercice de sa profession, est tenu d'observer les normes établies par la présente loi et par les règlements de l'Ordre National des Notaires prévu à l'article 53. Il est tenu au respect des règles de conduite de la profession.
- Article 17.-** L'étude du notaire est inviolable. Elle ne peut être l'objet de perquisitions que si le notaire est personnellement prévenu d'un crime ou d'un délit. Dans ce cas, il peut se faire assister d'un notaire de son choix ou du président du Conseil de juridiction de l'Ordre National.
- Article 18.-** Le notaire est tenu d'observer, dans l'exercice de sa profession, les normes établies le code de déontologie établi par l'Ordre National. Il est soumis, pour l'application de ces règles, au contrôle disciplinaire du Conseil juridictionnel de l'Ordre National des notaires dont il dépend.
- Article 19.-** Chaque notaire est tenu d'avoir un sceau sec aux armes de la République, portant ses nom, prénom, qualité et résidence.
- Article 20.-** Tout notaire, militant à son propre compte ou au sein d'une société civile professionnelle doit adhérer à un contrat d'assurance responsabilité civile professionnelle de groupe souscrit par le Conseil Supérieur de l'Ordre National des Notaires, garantissant les actes de sa profession contre les conséquences pécuniaires de la responsabilité civile qu'il peut encourir du fait de son activité.
- Dans l'attente de la souscription d'un tel contrat, tout notaire nouvellement commissionné aura l'obligation de déposer un cautionnement dont le montant est fixé périodiquement par le Ministre de la Justice, après avis du Conseil. Il est versé à la Banque de la République d'Haïti, sur un compte ouvert à son nom. Ce cautionnement est affecté à la garantie d'éventuelles condamnations prononcées contre lui dans l'exercice de ses fonctions. Il lui est remboursé soit lors de la souscription du contrat d'assurance visé au premier alinéa, soit dans

le mois de la cessation de ses fonctions.

- Article 21.-** Le notaire doit s'assurer, avant de dresser tout acte translatif de droit de propriété, que la parcelle faisant l'objet de la mutation n'est pas touchée par des mesures particulières telles que servitudes publiques, dimensions minimales, enclavement, et autres, établis par la loi ou par des dispositions administratives telles que plan d'occupation des sols, document d'urbanisme ou plan de prévention des risques. Une mention faisant état de l'existence ou non de dispositions légales ou administratives restrictives du droit de propriété devra figurer dans l'acte dressé sous peine de nullité de celui-ci.

CHAPITRE IV INCOMPATIBILITÉS ET INTERDICTIONS

- Article 22.-** Les fonctions de notaire sont incompatibles avec toute profession commerciale ou de la fonction publique. Les fonctions électives et celles d'enseignement ne sont pas visées par cette incompatibilité.

- Article 23.-** Le notaire ne peut recevoir des actes dans lesquels interviennent ou sont intéressés ses parents ou alliés en ligne directe à tous les degrés, et en ligne collatérale jusqu'au quatrième degré inclusivement.

L'acte dans lequel est partie un parent ou allié du notaire au degré prohibé est nul comme acte authentique, mais il peut valoir comme acte sous seing-privé s'il est signé par toutes les parties.

Si c'est le notaire lui-même qui est partie ou intéressé à l'acte soit personnellement, soit par personne interposée, la nullité est absolue.

- Article 24.-** Il est interdit au notaire :

- 1) De se livrer à des opérations de commerce, de banque, d'escompte ou de courtage ;
- 2) De s'immiscer dans la direction d'une société commerciale ;
- 3) De faire toutes opérations spéculatives, quelle qu'en soit la nature ;
- 4) De prendre intérêt dans toute affaire pour laquelle il prête son ministère.

Toutefois, les notaires exerçant à ce jour, à titre accessoire, une activité commerciale ou industrielle, disposeront d'un délai de cinq ans à compter de la publication de la présente loi pour mettre leur situation en conformité avec les dispositions ci-dessus et sous le contrôle du Conseil Supérieur de l'Ordre National des Notaires.

CHAPITRE V NOMBRE DE NOTAIRES ET COMPÉTENCE TERRITORIALE

- Article 25.-** Le nombre de notaires dans la juridiction d'un tribunal de première instance est calculé en fonction de la population vivant dans cette juridiction, sur la base d'un notaire pour cinquante mille (50 000) habitants, selon les données fournies par l'Institut Haïtien de Statistiques et d'Informatique (IHSI). Ce nombre est

actualisé chaque dix ans par circulaire du Ministre de la Justice.

Article 26.- Le notaire ne peut instrumenter que dans le ressort du tribunal de première instance pour lequel il est commissionné. À peine de nullité de ses actes et de sanctions disciplinaires, il est défendu à tout notaire d'instrumenter hors de son ressort, sauf dérogation expresse du Conseil Supérieur de l'Ordre.

Article 27.- Le siège de l'office notarial est fixé dans le ressort du tribunal de première instance pour lequel le notaire est commissionné.

TITRE III ACTIVITÉ NOTARIALE

CHAPITRE I^{er} ACTE NOTARIÉ

Article 28.- L'acte notarié est l'acte authentique établi par un notaire ayant compétence pour instrumenter dans le lieu où l'acte a été reçu et avec les formes et solennités requises.

Il est dressé sur support papier selon les conditions prévues par la loi. L'acte notarié jouit de la double présomption de légalité et d'exactitude de son contenu, et ne peut être contesté que par voie judiciaire. Il a date certaine, force probante et force exécutoire sur toute l'étendue du territoire national.

Article 29.- L'acte notarié est établi en minute qui doit obligatoirement rester en la possession du notaire, sous réserve des dispositions des articles 32 et 33 ci-dessous. Le notaire délivre aux intéressés les copies qui pourront leur être nécessaires et qui sont :

- 1) Les copies authentiques qui rappellent littéralement et intégralement le texte de la minute ;
- 2) Les copies exécutoires qui sont des copies authentiques avec formule exécutoire ;
- 3) Les extraits qui contiennent la relation littérale ou par analyse de quelques-unes des dispositions de l'acte.

Les actes notariés doivent être enregistrés et publiés.

Les contrats antérieurs à l'entrée en vigueur de la présente loi, établis sur simples registres auront les mêmes effets que les actes établis en minute. Il sera donné copie littérale de chacune des transactions consignées dans le registre afin de soumettre ladite copie aux formalités d'enregistrement et de publicité foncière.

Article 30.- Tout acte notarié doit énoncer le nom et le lieu d'établissement du notaire qui le reçoit, le lieu, l'année, le mois et les jours où l'acte est passé, la patente, le numéro du matricule fiscal, le numéro de la carte d'identification nationale, le numéro d'imposition du notaire, ainsi que l'affiliation à une société civile professionnelle le cas échéant.

Article 31.- Les actes du notaire sont établis de manière lisible et indélébile sur un support papier ou électronique d'une qualité offrant une garantie de

conservation. Les signatures et paraphes qui y sont apposés doivent également être indélébiles.

Ils contiennent les noms, prénoms, date et lieu de naissance et domicile des parties et de tous les signataires de l'acte, ainsi que leur statut matrimonial. Ils sont écrits en un seul et même contexte, sans blanc, sauf toutefois ceux qui constituent les intervalles normaux séparant paragraphes, et alinéas et ceux nécessités par l'utilisation des procédés de reproduction. La date de l'acte reçu doit être indiquée en lettres. Chaque page de texte est numérotée ; le nombre de pages est indiqué à la fin de l'acte. L'acte porte mention qu'il a été lu et approuvé.

Article 32.- Les pièces annexées à l'acte doivent être revêtues d'une mention constatant cette annexe et signée du notaire. Les procurations sont annexées à l'acte, à moins qu'elles ne soient authentiques ou déposées aux minutes du notaire rédacteur de l'acte. Dans ce cas, il est fait mention dans l'acte de la date de la rédaction ou des procurations authentiques ou du dépôt des procurations sous seing privé au rang des minutes.

Article 33.- Les renvois ou corrections sont portés soit en marge, soit au bas de la page, soit à la fin de l'acte.

Chaque feuille, chaque renvoi ou chaque correction sont paraphés par le notaire et les autres signataires de l'acte et sont comptabilisés en fin d'acte.

Article 34.- Il ne peut y avoir ni surcharge, ni interligne, ni addition dans le corps de l'acte. Les mots et les chiffres surchargés, interlignés ou ajoutés sont nuls. Le nombre de blancs barrés, celui des mots et des chiffres rayés sont mentionnés à la fin de l'acte. Cette mention est paraphée par le notaire et les autres signataires de l'acte.

Ces dispositions ne s'appliquent pas à l'acte authentique sur support électronique.

Article 35.- Le notaire est tenu de conserver copie des actes non établis en minute :

- a) Les protêts ;
- b) Les brevets ;
- c) Les légalisations ;
- d) Tous autres actes prévus par la loi.

Article 36.- Le notaire ne peut se dessaisir d'aucune minute en dehors des cas prévus par la loi ou en vertu d'un jugement. Avant de s'en dessaisir, il doit en dresser et signer une copie figurée qui, après avoir été certifiée par l'autorité judiciaire compétente, sera substituée à la minute dont elle tiendra lieu jusqu'à sa réintégration.

Article 37.- Le notaire tient au jour le jour un répertoire de tous les actes qu'il reçoit. Ce répertoire contient :

- a) Le numéro d'ordre de l'acte ;
- b) La date de l'acte ;

- c) La nature de l'acte ;
- d) Les noms, prénoms, qualités et domiciles des parties ;
- e) L'indication des biens, leur situation et leur prix ou leur valeur lorsqu'il s'agit d'actes ayant pour objet la mutation de propriété, d'usufruit, ou de la jouissance de biens meubles ou immeubles ;
- f) La somme prêtée, cédée ou transportée, s'il s'agit d'obligations, de cessions ou de transports.

Le répertoire doit être préalablement visé, côté et paraphé sans frais, par le président du Conseil Supérieur. Dans l'attente de la mise en place du Conseil Supérieur, le doyen du tribunal de première instance de la résidence du notaire sera en charge de cette formalité. En cas d'exercice en société civile professionnelle, le répertoire est tenu au nom de celle-ci. Le répertoire peut être tenu sur support électronique sur modèle reconnu par le Conseil Supérieur.

Article 38.- Outre le répertoire prévu à l'article précédent, le notaire tient un registre particulier papier ou électronique sur lequel il inscrit la date du dépôt, les noms, prénoms, domiciles, date et lieu de naissance des personnes qui établissent un testament authentique ou qui lui remettent un testament olographe ou mystique, ainsi que le testament fait en mer. Ce registre ne fait aucune mention de la teneur du testament déposé.

Article 39.- Le droit de délivrer des copies authentiques ou exécutoires n'appartient qu'au notaire détenteur de la minute ou à un associé dans les sociétés civiles professionnelles ou à un successeur.

Article 40.- Le notaire ne peut délivrer de copie authentique ni donner connaissance du contenu des actes qu'aux parties à l'acte ou à leurs héritiers ou ayants cause, sauf autorisation judiciaire.

Article 41.- Les copies exécutoires sont intitulées et clôturées dans les mêmes termes que les décisions judiciaires. Il doit être fait mention sur la minute de la date de délivrance du titre exécutoire. Il ne peut en être délivré d'autre, sous peine de sanction contre le notaire, sauf décision de l'autorité judiciaire compétente.

Article 42.- En ce qui concerne les parties à l'acte, l'acte notarié doit contenir :

- a) Pour les personnes physiques : les noms, prénoms, date et lieu de naissance, statut matrimonial et domiciles des parties, les numéros d'identification nationale, d'identité fiscale et de passeport le cas échéant ;
- b) Pour les personnes morales : la dénomination, la forme, le siège et les références de l'immatriculation fiscale, ainsi que l'identité complète de son ou ses représentants.

En ce qui concerne les comparants à l'acte, l'acte notarié doit contenir, pour les personnes morales, la justification des pouvoirs du représentant ainsi que le numéro d'immatriculation fiscale, l'acte d'autorisation et, éventuellement, les modifications qui ont été effectuées.

Article 43.- Lors de la signature de l'acte, les parties peuvent se faire représenter par un

mandataire muni d'une procuration notariée, ou, si elle est admise, sous seing privé.

Article 44.- Lorsque l'une des parties ne comprend pas la langue officielle du pays, son consentement doit se manifester dans sa langue maternelle, puis être traduit dans la langue officielle du pays suivant les formes prévues par la loi.

Si le notaire qui reçoit l'acte ne comprend pas cette langue, la partie qui ne comprend pas la langue officielle doit, sous peine de nullité de l'acte, être assistée d'un interprète assermenté autorisé dans les conditions prévues par la loi, lequel signe l'acte.

Article 45.- Certains actes sont établis avec le concours de témoins instrumentaires ou certificateurs.

Le témoin instrumentaire est appelé à l'acte pour satisfaire aux exigences de la loi.

Le témoin certificateur est la personne qui atteste de l'identité des parties lorsqu'elle n'est pas connue du notaire, ou de sa volonté de signer lorsqu'elles déclarent ne pas pouvoir ou ne pas savoir signer. Dans ce cas, le notaire doit faire mention de sa déclaration à cet égard à la fin de l'acte.

Les témoins certificateurs ou instrumentaires doivent être majeurs, savoir signer, jouir de leurs droits civils. Ils ne doivent être ni parents ni alliés jusqu'au quatrième degré avec les parties à l'acte.

Article 46.- L'acte notarié qui répond aux dispositions de la présente loi est reconnu sur tout le territoire national. Il produit à l'étranger les mêmes effets probants, exécutoires et constitutifs de droits que sur le territoire national, sauf dans les pays qui n'accordent pas la réciprocité.

CHAPITRE II DOMAINE DE L'ACTIVITÉ NOTARIALE

Article 47.- Sont obligatoirement notariés les actes suivants, sous réserve de la solennité exigée par la loi :

- 1) Les libéralités et les procurations y relatives ;
- 2) Les conventions matrimoniales ;
- 3) Les conventions de partage matrimonial et successoral ;
- 4) Les actes constitutifs ou modificatifs de sociétés, ainsi que les actes constatant le transfert de titres non négociables ;
- 5) Les testaments authentiques et les actes de suscription des testaments mystiques ;
- 6) Les donations, les donations par préciput et hors part ;
- 7) Les contrats hypothécaires et les bordereaux de créances ;
- 8) Les quittances bancaires et d'adjudication ;
- 9) Les procès-verbaux d'adjudication ;

- 10) Les certificats de vie ;
- 11) Les mandats devant aboutir à une mutation de propriété ;
- 12) Les bordereaux supplémentaires de créance.

Article 48.- Sont facultativement notariés tous autres actes auxquels les parties souhaitent conférer l'authenticité et qui ne sont pas contraires à la loi.

Article 49.- En zone urbaine ou rurale disposant d'un Plan Foncier de Base, le notaire a pour obligation de faire figurer le ou les numéros de la ou des parcelles faisant objet de l'acte notarié tel que figurant dans l'extrait de planche cadastrale obtenue du service concerné, sans préjudice des informations contenues dans le procès-verbal d'arpentage.

Si la mutation projetée concerne une parcelle dans sa totalité et dans les limites établies par le Plan Foncier de Base, l'opération d'arpentage préalable n'est pas nécessaire, le notaire fait usage des données de la documentation foncière et de la documentation cadastrale. S'il s'agit de division, partage, extraction ou réunion de parcelles, le procès-verbal d'arpentage est indispensable.

Dans les communes où le Plan Foncier de Base n'est pas encore été établi, le notaire ne peut établir un acte de mutation immobilière portant sur un immeuble bâti ou non bâti sans au préalable s'assurer de l'existence d'un procès-verbal d'arpentage dressé par un arpenteur-géomètre dans les dix ans précédant la mutation.

CHAPITRE III COMPTABILITÉ NOTARIALE

Article 50.- Chaque notaire doit tenir une comptabilité conforme aux normes du pays, destinée spécialement à constater les recettes et les dépenses, ainsi que les entrées et sorties de valeurs effectuées pour le compte de ses clients. Il tient à cet effet les registres prévus par la loi.

Le Conseil Supérieur de l'Ordre National des Notaires suggère au Ministère de la Justice les adaptations du plan comptable national nécessaires aux activités notariales.

Article 51.- Le notaire en sa qualité de dépositaire des sommes, valeurs et objets de ses clients doit avoir un compte et un coffre titularisés au nom de son office dans l'un des établissements bancaires de la République d'Haïti. En aucun cas, il ne peut exister une corrélation entre le compte de l'office et le compte clients.

Pour toutes les sommes encaissées ou valeur déposée, chaque notaire est tenu de délivrer un reçu extrait d'un carnet à souches.

CHAPITRE IV CAISSE DE GARANTIE

Article 52.- Le Conseil Supérieur a l'obligation d'instituer entre ses membres et de gérer une Caisse de garantie pour assurer la pleine couverture des risques

- 10) Les certificats de vie ;
- 11) Les mandats devant aboutir à une mutation de propriété ;
- 12) Les bordereaux supplémentaires de créance.

Article 48.- Sont facultativement notariés tous autres actes auxquels les parties souhaitent conférer l'authenticité et qui ne sont pas contraires à la loi.

Article 49.- En zone urbaine ou rurale disposant d'un Plan Foncier de Base, le notaire a pour obligation de faire figurer le ou les numéros de la ou des parcelles faisant objet de l'acte notarié tel que figurant dans l'extrait de planche cadastrale obtenue du service concerné, sans préjudice des informations contenues dans le procès-verbal d'arpentage.

Si la mutation projetée concerne une parcelle dans sa totalité et dans les limites établies par le Plan Foncier de Base, l'opération d'arpentage préalable n'est pas nécessaire, le notaire fait usage des données de la documentation foncière et de la documentation cadastrale. S'il s'agit de division, partage, extraction ou réunion de parcelles, le procès-verbal d'arpentage est indispensable.

Dans les communes où le Plan Foncier de Base n'est pas encore été établi, le notaire ne peut établir un acte de mutation immobilière portant sur un immeuble bâti ou non bâti sans au préalable s'assurer de l'existence d'un procès-verbal d'arpentage dressé par un arpenteur-géomètre dans les dix ans précédant la mutation.

CHAPITRE III COMPTABILITÉ NOTARIALE

Article 50.- Chaque notaire doit tenir une comptabilité conforme aux normes du pays, destinée spécialement à constater les recettes et les dépenses, ainsi que les entrées et sorties de valeurs effectuées pour le compte de ses clients. Il tient à cet effet les registres prévus par la loi.

Le Conseil Supérieur de l'Ordre National des Notaires suggère au Ministère de la Justice les adaptations du plan comptable national nécessaires aux activités notariales.

Article 51.- Le notaire en sa qualité de dépositaire des sommes, valeurs et objets de ses clients doit avoir un compte et un coffre titularisés au nom de son office dans l'un des établissements bancaires de la République d'Haïti. En aucun cas, il ne peut exister une corrélation entre le compte de l'office et le compte clients.

Pour toutes les sommes encaissées ou valeur déposée, chaque notaire est tenu de délivrer un reçu extrait d'un carnet à souches.

CHAPITRE IV CAISSE DE GARANTIE

Article 52.- Le Conseil Supérieur a l'obligation d'instituer entre ses membres et de gérer une Caisse de garantie pour assurer la pleine couverture des risques

- 1) De représenter la profession en toutes circonstances devant les pouvoirs publics ;
- 2) De procéder à l'inscription de ses membres ;
- 3) D'édicter les règles de l'art et un code de déontologie ;
- 4) De contrôler en permanence que ceux-ci sont respectées par ses membres;
- 5) D'assurer en toutes circonstances et au besoin devant toutes les juridictions compétentes la défense des intérêts matériels et moraux de la profession ;
- 6) D'œuvrer au développement de la profession, au perfectionnement professionnel de ses membres et à l'encadrement des stagiaires et à la validation des stages ;
- 7) De fixer les conditions d'assurance professionnelle obligatoire de ses membres ;
- 8) De constituer une instance disciplinaire ;
- 9) En lien avec les services compétents, de mettre en place un système de conservation des archives de ses membres ;
- 10) De concourir, avec le commissaire du gouvernement, à la conservation des archives dans toutes circonstances exceptionnelles ;
- 11) D'assurer la discipline et de veiller au respect de la règle déontologique.

En outre, le Conseil Supérieur des Notaires a un pouvoir de contrôle permanent sur les offices de notaires : il peut, à tout moment, désigner une mission d'inspection de tout office, en liaison avec les Conseils régionaux.

Article 60.- Les Conseils régionaux ont les mêmes missions que le Conseil Supérieur au niveau régional, et mettent en œuvre la politique définie par le Conseil Supérieur.

Article 61.- Lorsque le Conseil Supérieur de l'Ordre se prononce en matière disciplinaire, il est présidé par un juge désigné par le Conseil Supérieur du Pouvoir Judiciaire, et il est chargé d'instruire et de statuer par une décision motivée sur les plaintes émanant de clients ou de tiers y ayant intérêt contre un notaire, ou d'un notaire à l'encontre d'un de ses confrères.

Les sanctions sont :

- 1) L'avertissement ;
- 2) Le blâme ;
- 3) La suspension temporaire de un à six mois ;
- 4) La radiation définitive.

Le Conseil de juridiction se prononce en matière disciplinaire dans les mêmes conditions que le Conseil Supérieur.

Article 62.- Toute plainte est d'abord instruite en première instance en matière disciplinaire

par le Conseil de juridiction. Toute décision en première instance est susceptible d'appel devant la chambre disciplinaire du Conseil Supérieur de l'Ordre. Toute décision du Conseil Supérieur en matière disciplinaire est susceptible de voie de recours devant la cour de cassation. Le commissaire du gouvernement près le tribunal de première instance ou le juge de paix peuvent saisir les Conseils de juridiction en matière disciplinaire.

Les instances du Conseil de l'Ordre doivent être successivement saisies avant toute saisine d'une juridiction civile ou pénale.

- Article 63.-** Le représentant du Ministre de la Justice a voix délibérative lors des séances du Conseil Supérieur et des Conseils de juridiction.
- Article 64.-** Le Conseil Supérieur de l'Ordre dresse tous les ans, le 31 juillet au plus tard, la liste des notaires de chacune des juridictions. Cette liste, nommée Tableau National, est affichée au local de l'Ordre et copie en est expédiée, aux fins utiles, au Ministère de la Justice, aux doyens des tribunaux de première instance, au service du Cadastre et à l'Ordre des Arpenteurs-Géomètres. Il dresse également la liste des clercs à lui soumise par les notaires.
- Article 65.-** Les ressources destinées à subvenir aux dépenses du Conseil Supérieur et des Conseils de juridiction des notaires sont alimentées par les cotisations obligatoires des membres selon les modalités déterminées par les règlements intérieurs de chacune des deux structures, ainsi que par toutes activités organisées par l'Ordre.
- Article 66.-** Le Conseil National de l'Ordre des Notaires a pour devoir de mettre en place un système d'assurance professionnelle pour ses membres.
- Article 67.-** Le Conseil National s'assure que ses membres suivent périodiquement des sessions de formation professionnelle pour accroître leur niveau de compétence et garantir leur maintien dans l'Ordre.
- Article 68.-** En accord avec le Ministre de la Justice, le Conseil National de l'Ordre prend toutes dispositions nécessaires à la conservation des archives notariales de plus de cinquante (50) ans.

TITRE V

SUBSTITUTION, SUPPLÉANCE, INTERDICTION, DESTITUTION, DÉMISSION, MUTATION, DÉCÈS D'UN NOTAIRE

- Article 69.-** La substitution est le remplacement d'un notaire momentanément empêché par l'un de ses confrères pour la réception d'un acte ou la délivrance d'une copie authentique ou d'un extrait. Les actes reçus par substitution doivent figurer au répertoire des notaires substituant et substitué.
- Article 70.-** La suppléance est la gestion de l'office pendant une certaine période, par un autre notaire alors que le titulaire est dans l'impossibilité de le gérer, pour quelque cause que ce soit. Le notaire suppléant est nommé par décision motivée du Ministre de la Justice sur proposition du Conseil Supérieur. Le suppléant assure sous sa responsabilité la gestion de l'office dès sa désignation.
- Article 71.-** Les fonctions de notaire cessent par :

- 1) Le décès ;
- 2) La démission ;
- 3) L'incapacité d'exercer ;
- 4) L'interdiction d'exercer ;
- 5) La destitution ;
- 6) La disparition ;
- 7) La survenance de l'âge de soixante-quinze (75) ans, sous réserve des dispositions transitoires prévues ci-après.

Article 72.- Immédiatement après le décès, la démission ou la destitution d'un notaire, sauf lorsque celui-ci exerçait dans le cadre d'une société civile professionnelle, les minutes et répertoires sont mis sous scellés par le tribunal de paix du lieu de l'établissement de l'étude, sur demande du Conseil Supérieur. L'administration et la garde des archives sont assurées, jusqu'à la désignation d'un suppléant ou d'un successeur, par une personne désignée par décision dudit tribunal, sur proposition du Conseil Supérieur.

Article 73.- Le notaire ou ses héritiers peuvent solliciter l'agrément du Ministre de la Justice, après avis positif motivé du Conseil Supérieur, d'un successeur pourvu que celui-ci réunisse les qualités exigées par la présente loi. Les titulaires destitués n'ont pas cette faculté.

En cas de décès ou de démission, cette faculté doit être exercée dans un délai de trois mois qui commence à courir à compter de la cessation des fonctions du notaire sortant. Passé ce délai, il appartiendra au Ministre de la Justice de proposer un successeur.

Article 74.- Après la cessation de fonction, le titre de notaire honoraire peut être conféré aux notaires qui ont exercé pendant au moins vingt ans et qui ont eu une conduite irréprochable. La demande est faite par le notaire ayant cessé ses fonctions au président du Conseil de juridiction qui transmet à l'autorité judiciaire qui instruit le dossier après avis du Conseil Supérieur de l'Ordre et transmet au Ministre de la Justice pour approbation.

Le titre une fois décerné, le notaire honoraire est convoqué aux assemblées générales où il aura voix consultative. Les notaires honoraires sont tenus de répondre à toute demande de collaboration de la part des pouvoirs publics et des organismes professionnels.

Article 75.- Les instances civiles ou pénales ne font pas obstacle à la saisine des instances disciplinaires.

Article 76.- Le notaire frappé d'incapacité physique permanente ou atteint d'aliénation mentale dûment constatée qui le rend inapte à l'exercice de sa profession, est provisoirement suspendu par le Ministre de la Justice, après avis du Conseil Supérieur de l'Ordre.

Article 77.- En attendant la désignation d'un remplaçant, les archives, minutes et répertoires de l'officier public incapable ou frappé d'aliénation mentale, sont pris en charge

sans déplacement par le Conseil Supérieur. Le Ministre de la Justice désigne, après avis du Conseil Supérieur, un notaire pour la liquidation des affaires en cours, après inventaire.

Article 78.- En cas de démission, interdiction ou décès d'un notaire, le président du Conseil Supérieur requiert le juge de paix de sa résidence d'apposer immédiatement les scellés sur les archives. Dans la huitaine au plus tard, le président requiert le juge de paix pour lever les scellés et procède à l'inventaire complet des dossiers clos et ceux en cours. L'inventaire une fois fait, le président fait déposer le dossier au Conseil de juridiction, pour y rester jusqu'à la commission et à la prestation de serment du notaire remplaçant.

Article 79.- Le président du Conseil Supérieur, en lien avec le président du Conseil de juridiction, propose au Ministre de la Justice la commission, parmi les clercs, du plus qualifié pour remplacer le notaire destitué, démissionnaire, interdit, décédé ou muté. En attendant l'entrée effective en fonction du notaire successeur, le président du Conseil de juridiction désigne un des notaires du ressort, qui expédie les affaires courantes en instrumentant au siège du Conseil Supérieur.

Article 80.- Le jour de la prestation de serment le notaire commissionné doit recevoir du commissaire du gouvernement, la totalité des minutes et des archives. En cas de démission, destitution, interdiction, décès, mutation d'un notaire, le juge de paix de sa résidence est tenu d'apposer d'office et immédiatement les scellés sur ses archives aussitôt qu'il aura connaissance du fait.

Le notaire désigné pour recevoir les archives ou celui commissionné comme successeur requerra, suivant le cas, la levée des scellés. Il prendra possession des dites archives selon inventaire dont une copie sera adressée par le juge de paix au commissaire du gouvernement près le tribunal de première instance du ressort et une autre remise au notaire détenteur.

Si les archives ne sont pas transférées dans les six mois, le Conseil Supérieur prendra les dispositions nécessaires pour assurer la conservation des archives. Le notaire commissionné a droit aux archives du cabinet dès la prestation de serment. Il prend possession desdites archives selon l'inventaire dont une copie est conservée au secrétariat du Conseil Supérieur, et peut en délivrer copies, expéditions et extraits.

TITRE VI SOCIÉTÉ CIVILE DES NOTAIRES

Article 81.- Il peut être constitué, entre deux ou plusieurs notaires, une société civile professionnelle. Ladite société a pour objet l'exercice en commun de la profession de ses membres.

Article 82.- L'autorisation de fonctionnement d'une société civile de notaires est donnée par avis du Ministre de la Justice publié dans le Journal Officiel « Le Moniteur ». La société civile des notaires acquiert la personnalité juridique à partir de la date de l'édiction de l'avis par le Ministre de la Justice. La société civile des notaires autorisée à fonctionner est soumise aux dispositions de la présente loi et de l'arrêté fixant les modalités de fonctionnement de la société civile des notaires.

Article 83.- Une société civile des notaires peut être constituée entre des personnes

physiques remplissant les conditions requises pour exercer la profession de notaire dans les trois cas suivants :

- 1) En remplacement du titulaire d'un office de notaire existant ;
- 2) Avec une personne physique titulaire d'un office de notaire existant ;
- 3) Lors de la création d'un nouvel office décidée par le Ministre de la Justice.

- Article 84.-** Un notaire ne peut être membre que d'une seule société civile professionnelle et ne peut exercer la même fonction à titre individuel.
- Article 85.-** Les statuts de la société doivent être établis par acte authentique et publiés dans « Le Moniteur » en même temps que l'avis d'autorisation.
- Article 86.-** La dénomination sociale de la société doit être immédiatement suivie de la mention : « société civile des notaires » ou des initiales : « SCN », elles-mêmes suivies de la mention « notaires associés ». Le nom de tous les associés doit être inclus dans la dénomination sociale.
- Article 87.-** Les modalités de fonctionnement de la société civile des notaires sont déterminées par arrêté pris en Conseil des ministres.

TITRE VII DISPOSITIONS TRANSITOIRES

- Article 88.-** Le représentant du Ministre de la Justice auprès du Conseil Supérieur ainsi que ses délégués auprès des Conseils régionaux, sont chargés, dans un délai d'un an suivant la publication de la loi, de mettre en place les Conseils régionaux et le Conseil Supérieur.
- Article 89.-** Par dérogation à l'article 5, les notaires commissionnés et exerçant la profession au moment de la publication de la présente loi, peuvent, pendant une période de deux ans, demander leur inscription au Conseil de juridiction compétent sans condition de diplôme ni de stage.
- Article 90.-** Dès la publication de la présente loi, les notaires qui sont commissionnés pour une commune particulière, exerceront leurs fonctions dans tout le ressort du tribunal de première instance dans laquelle est située la commune.
- Article 91.-** Sauf opposition du Ministre de la Justice, les notaires ayant atteint l'âge de soixante-quinze (75) ans à la date de la publication de la loi peuvent continuer d'exercer leurs fonctions, pour une durée qui ne peut excéder cinq ans.
- Article 92.-** Le Ministre de la Justice veille au respect du numerus clausus et s'assure que les nominations, décès et autres changements intervenant dans la profession permettent de se rapprocher puis d'atteindre les normes établies au chapitre 5 du titre II.

TITRE VIII DISPOSITIONS FINALES

- Article 93.-** Est et demeure abrogé le décret du 27 novembre 1969 harmonisant les dispositions de la loi du 24 février 1919 sur le notariat en fonction de exigences nouvelles créées par le statut économique et social du pays.

Article 94.- La présente loi abroge toutes lois ou dispositions de lois, tous décrets-lois ou dispositions de décrets-lois, tous décrets ou dispositions de décrets qui lui sont contraires et sera publiée et exécutée à la diligence du Ministre de l'Économie et des Finances, du Ministre de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales et du Ministre de la Justice et de la Sécurité publique, chacun en ce qui le concerne.

Donné au Palais National, à Port-au-Prince, le juin 2018, An 215^e de l'Indépendance.

Par :

Le Président Jovenel **MOÏSE**

Le Premier ministre Jack Guy **LAFONTANT**

Le Ministre de l'Intérieur et des Collectivités territoriales Jean Marie Reynaldo **BRUNET**

Le Ministre des Affaires étrangères et des Cultes Antonio **RODRIGUE**

Le Ministre de l'Économie et des Finances Jude Alix Patrick **SALOMON**

Le Ministre de la Justice et de la Sécurité publique Jean Roudy **ALY**

Le Ministre de la Planification
et de la Coopération externe Aviol **FLEURANT**

Le Ministre de l'Agriculture, des Ressources naturelles
et du Développement rural Jobert C. **ANGRAND**

La Ministre de la Santé publique et de la Population Marie Greta Roy **CLEMENT**

Le Ministre des Travaux publics, Transports
et Communications Fritz **CAILLOT**

La Ministre des Affaires sociales et du Travail	Stéphanie AUGUSTE
Le Ministre de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle	Pierre Josué Agénor CADET
Le Ministre du Commerce et de l'Industrie	Pierre Marie DU MENY
La Ministre du Tourisme	Colombe Emilie Jessy MENOS
Le Ministre de l'Environnement	Pierre Simon GEORGES
La Ministre de la Jeunesse, des Sports et de l'Action civique	Régine LAMUR
La Ministre à la Condition féminine et aux Droits des femmes	Eunide INNOCENT
Le Ministre de la Culture et de la Communication	Guyler C. DELVA
Le Ministre de la Défense	Hervé DENIS
Le Ministre des Haïtiens vivant à l'étranger	Guy André Junior FRANÇOIS

Annexe 1d : projet de loi sur la publicité foncière



**LIBERTÉ ÉGALITÉ FRATERNITÉ
RÉPUBLIQUE D'HAÏTI**

PROJET DE LOI SUR LA PUBLICITÉ FONCIÈRE

**JOVENEL MOÏSE
PRÉSIDENT**

Vu la Constitution, notamment les articles 136, 111 et 111-1 ;

Vu le code civil ;

Vu le code rural ;

Vu le décret du 22 septembre 1964 adoptant une base plus équitable et plus rationnelle pour la fixation des loyers et fermage des biens du domaine privé de l'État ;

Vu le décret-loi du 27 novembre 1969 harmonisant les dispositions de la loi du 24 février 1919 sur le notariat en fonction des exigences nouvelles créées par le statut économique et social du pays ;

Vu le décret du 26 février 1975 définissant les attributions de l'arpenteur et réglant la profession d'arpenteur en l'harmonisant selon les exigences et réalités du moment avec le décret du 7 mars 1968 ;

Vu le décret du 2 mars 1977 relatif aux bornes d'implantation ou bornes rouges de l'État ;

Vu le décret du 28 septembre 1977 sur l'enregistrement et la conservation foncière ;

Vu le décret du 6 janvier 1982 fixant, par rapport aux exigences imposées par l'environnement écologique et conformément à l'évolution économique et sociale du Pays, les règles spécifiques relatives à l'habitation et à l'aménagement de nos cités et agglomérations rurales et urbaines ;

Vu le décret du 30 septembre 1983 sur la spoliation ;

Vu le décret du 30 mars 1984 portant révision de la loi organique du Ministère de la Justice ;

Vu la loi du 13 août 1984 organisant le régime de la copropriété des immeubles bâtis ;

Vu le décret du 23 novembre 1984 portant création et organisation de l'Office National du

Cadastre (ONACA) ;

Vu le décret du 30 novembre 1984 déterminant le mode d'exécution des travaux cadastraux ;

Vu le décret du 28 août 1986 plaçant l'Office National du Cadastre sous la tutelle du Ministre des Travaux Publics, Transports et Communications ;

Vu le décret du 13 mars 1987 modifiant celui du 31 octobre 1983 portant réorganisation du ministère de l'Économie et des Finances ;

Vu le décret du 28 septembre 1987 modifiant les structures actuelles de la Direction Générale des Impôts de manière qu'elle puisse remplir efficacement le rôle qui lui est dévolu au sein de l'Administration publique ;

Vu le décret du 22 août 1995 modifiant la loi du 18 septembre 1985 en vue de l'adapter aux exigences de la réforme judiciaire en cours ;

Considérant qu'il est nécessaire de moderniser les institutions en charge de la gestion de la propriété et d'assurer ainsi une plus grande sécurité foncière ;

Considérant que l'identification positive des parcelles est une première étape essentielle vers l'établissement du cadastre et doit donner lieu à la production de documents cartographiques et littéraires ;

Considérant que la publicité foncière est un élément essentiel de la sécurité foncière en ce qu'il permet un accès facile et rapide à l'information foncière et met l'Administration en mesure de vérifier de façon effective les droits de propriété ;

Sur le rapport du Ministre de l'Économie et des Finances ;

Et après délibération en Conseil des ministres ;

Le Pouvoir Exécutif a proposé la loi suivante :

TITRE I^{er} **DISPOSITIONS GÉNÉRALES**

CHAPITRE I^{er} **PRÉSENTATION DU SYSTÈME DE PUBLICITÉ FONCIÈRE**

Section 1^{re}.- Champ d'application et objet de la publicité foncière

Article 1^{er}.- La publicité foncière s'applique, à titre obligatoire ou facultatif, aux actes relatifs à des droits et charges portant sur des immeubles, dans les conditions et modalités définies par la présente loi.

Article 2.- La publicité foncière a pour objet d'informer les tiers de tous les droits et charges portant sur des immeubles en assurant la publicité des actes relatifs à ces droits et charges.

Section 2.- Effets de la publicité foncière

Article 3.- La publicité foncière n'est pas constitutive de droits. Elle donne rang aux actes publiés.

Elle rend tous actes portant sur des droits réels immobiliers opposables aux tiers, notamment les actes translatifs, constitutifs ou extinctifs de droits.

S'agissant des droits déclaratifs et des transmissions par décès, la publicité

foncière n'a pour but que l'information des tiers.

CHAPITRE II

ÉLÉMENTS CONSTITUTIFS DE LA PUBLICITÉ FONCIÈRE

Section 1^{re}.- Formalité du dépôt

Article 4.- Tout acte soumis à la publicité foncière est déposé au service de la publicité foncière du lieu de situation des biens.

Si les biens dépendent de deux ou de plusieurs services de la publicité foncière, il y a autant de dépôts que de services concernés.

Article 5.- Le service de la publicité foncière tient un registre des dépôts dans lequel sont inscrits les actes dans l'ordre de leur dépôt.

Le registre est arrêté jour par jour par le responsable du service. Il peut être tenu de manière informatisée.

Article 6.- L'inscription au registre des dépôts est effectuée au plus tard dans les trois jours francs à compter de la date du dépôt.

Elle donne systématiquement lieu à la délivrance d'un certificat de dépôt indiquant la date et les références du dépôt, la nature du document, la disposition principale et le cas échéant le nom du rédacteur.

Article 7.- Seules des copies authentiques des actes sont déposées à des fins de publication dans les services de la publicité foncière.

Pour la publication des privilèges et des hypothèques, le dépôt est effectué en deux exemplaires sur la base de bordereaux fournis par l'Administration. Un des exemplaires est restitué au rédacteur de l'acte à l'issue des opérations de publication, l'autre est conservé par les services de la publicité foncière et est archivé au registre d'archivage des privilèges et des hypothèques.

Pour la publication des documents portant sur les autres droits, le dépôt est effectué en quatre exemplaires sur la base de formulaires administratifs. Un exemplaire est restitué au rédacteur de l'acte à l'issue des opérations de publication, un est archivé dans les services de la publicité foncière dans le registre d'archivage des autres droits, un est transmis au service du cadastre et un à la Direction Générale des Impôts.

Une instruction de la Direction de la Publicité Foncière précise la forme et le contenu des bordereaux et des copies authentiques.

Article 8.- Tout acte soumis à la publicité foncière contient le prix ou une évaluation du bien ou des biens concernés.

Article 9.- Tout manquement aux obligations mentionnées à la présente section est sanctionné par la procédure du rejet prévue à la section 2 du chapitre 3 du Titre 1^{er}.

Section 2.- Publicité

Article 10.- Les actes inscrits dans le registre des dépôts font l'objet d'une publication dans la documentation foncière par voie d'inscription.

Les actes inscrits dans la documentation foncière sont réputés publiés.

Une instruction administrative publiée par la Direction de la Publicité Foncière précise la forme et la nature de la documentation foncière.

- Article 11.-** La publication dans la documentation foncière est effectuée chronologiquement.
- Lorsque la publication est effectuée, elle donne lieu à l'attribution d'une référence de publication.
- Pour la publication des privilèges et des hypothèques, un des deux bordereaux fourni est annoté des références de dépôt et de publication et est restitué au rédacteur.
- Pour la publication des documents portant sur les autres droits, une des quatre copies authentiques fournie est annotée des références de dépôt et de publication et est restituée au rédacteur.
- Dans les deux cas, la restitution au rédacteur de l'acte est effectuée dans les trois jours francs suivant la date de publication.

- Article 12.-** Tout manquement aux obligations mentionnées à la présente section est sanctionné par la procédure du rejet prévue à la section 2 du chapitre 3 du Titre I^{er}.

Section 3.- Conservation

- Article 13.-** Sont tenus dans chaque service de la publicité foncière quatre registres d'archives :
- a) Un registre pour l'archivage des privilèges et des hypothèques ;
 - b) Un registre pour l'archivage des procès-verbaux d'arpentage ;
 - c) Un registre pour l'archivage des procès-verbaux du cadastre ;
 - d) Un registre pour l'archivage des autres droits.
- Chaque registre fait l'objet d'une numérotation distincte et les documents sont archivés par référence de publication.
- Une instruction établie par la Direction de la Publicité Foncière en précise les modalités pratiques.

CHAPITRE III RÈGLES DE FORME ET DE PROCÉDURE

Section 1^{re}.- Forme et contenu des actes soumis à la publicité foncière

- Article 14.-** Tout acte soumis à la publicité foncière est soit un acte authentique, soit un acte dressé en la forme authentique.
- Un acte dressé en la forme authentique est un acte dressé dans les formes légales prévues pour la catégorie d'actes dont il relève et qui comprend nécessairement la signature de la ou des parties concernées et leurs paraphes à chaque page.
- Article 15.-** Pour les personnes physiques, tout acte soumis à la publicité foncière contient les nom, surnoms le cas échéant, prénoms, domicile, date et lieu de naissance, nationalité et profession des parties, ainsi que le nom de leur conjoint et le régime matrimonial.
- Article 16.-** Pour les personnes morales, tout acte soumis à la publicité foncière contient la dénomination, le siège, la forme juridique, le numéro d'inscription au registre de commerce, la date et le lieu de la déclaration pour les associations et les syndicats,

ainsi que l'identification du ou des représentants de la personne morale selon les modalités prévues pour les personnes physiques à l'article 15.

Article 17.- Les éléments visés aux articles 15 et 16 sont certifiés par les rédacteurs au pied de tout bordereau, extrait, ou copie authentique déposé, au vu des justificatifs d'identité présentés par les parties et dont il précise la nature.

Article 18.- Tout acte soumis à la publicité foncière mentionne, pour chacun des immeubles qu'il concerne, sa nature, sa situation ainsi que sa contenance.

Pour les biens situés dans des immeubles soumis au régime de la copropriété, le numéro de lot, les tantièmes et la référence au règlement de copropriété sont également mentionnés.

Pour les biens situés dans les communes cadastrées ou dotées d'un plan foncier de base, la désignation des parcelles de propriété, leur contenance ainsi que leur localisation en zone classée urbaine ou rurale sont obligatoires.

Pour les communes cadastrées, un extrait cadastral de certification de la désignation de l'immeuble accompagne le dépôt. Aucune discordance ne doit être constatée entre la désignation et la contenance indiquées dans l'acte et celles figurant dans l'extrait cadastral de certification.

Article 19.- Aucun acte soumis à la publicité foncière ne peut être publié dans un service de la publicité foncière si le titre du disposant ou du dernier titulaire n'a pas été préalablement publié ou s'il ne fait pas l'objet d'une publication simultanée.

Les références de ce titre qui ont été données par le service de la publicité foncière à l'occasion de la publication figurent obligatoirement dans l'acte ou dans la décision judiciaire.

Article 20.- Tout acte soumis à la publicité foncière est établi sous une forme normalisée selon des modalités fixées par la Direction de la Publicité Foncière, en concertation avec les professions concernées.

Section 2.- Sanctions : le rejet provisoire et le rejet définitif

Article 21.- Tout manquement, toute erreur ou toute omission aux obligations prévues à la section 1^{re} du présent chapitre qui est constaté avant ou après l'inscription au registre des dépôts est sanctionné par un rejet provisoire.

Article 22.- Il y a rejet provisoire si, au moment de la publication dans la documentation foncière, le service chargé de la publicité foncière constate une discordance entre, d'une part, les énonciations relatives à l'identification des parties ou à la désignation des immeubles contenues dans le document à publier et, d'autre part, les énonciations correspondantes contenues dans les titres déjà publiés, sauf justification de l'exactitude du document à publier.

Article 23.- La procédure du rejet définitif est la suivante :

- 1) Le rédacteur est informé du manquement, de l'erreur ou de l'omission constatés ;
- 2) Un délai de trente jours francs à partir de la notification est accordé au rédacteur pour la régularisation ;
- 3) Si la régularisation est opérée dans ce délai, l'acte est définitivement publié

dans la documentation foncière ;

- 4) À défaut de régularisation dans le délai imparti, l'inscription au registre des dépôts est annulée et un rejet définitif est notifié au rédacteur. L'acte n'est pas publié dans la documentation foncière ;
- 5) Tous les documents déposés sont restitués au rédacteur.

La décision de rejet définitif est susceptible de recours devant le Doyen du Tribunal de Première Instance du lieu de situation du bien.

Article 24.- Toute notification de rejet doit indiquer les motifs des manquements, des erreurs ou des omissions constatés.

Les notifications de rejet provisoire et de rejet définitif sont établies sur la base d'imprimés normalisés fournis par la Direction de la Publicité Foncière.

Les rejets ne peuvent pas être motivés par des dispositions étrangères à la présente loi.

En cas de rejet portant sur plusieurs manquements, erreurs ou omissions, si une première régularisation effectuée dans les délais n'est que partielle, un nouveau délai de trente jours peut être accordé par le responsable du service de la publicité foncière pour la régularisation.

CHAPITRE IV INFORMATION DU PUBLIC

Section 1^{re}.- Demandes

Article 25.- Toute personne peut, sans avoir à justifier de sa qualité ou d'un intérêt particulier, demander des renseignements contenus dans la documentation foncière et dans les registres d'archives.

Article 26.- Aucun renseignement ne peut être délivré par le service de la publicité foncière lorsque la demande porte sur la période antérieure à l'entrée en vigueur de la présente loi.

Article 27.- La délivrance des renseignements est payante. Les tarifs de délivrance sont précisés annuellement dans la loi de finances.

Article 28.- Pour pouvoir être traitée, toute demande de renseignements déposée auprès d'un service de la publicité foncière est établie en double exemplaire sur la base d'un imprimé fourni par les services de la publicité foncière.

Les demandes sont datées et signées par le requérant.

Article 29.- Les demandes de renseignements peuvent être formulées :

- 1) Du chef d'une ou de plusieurs personnes individuellement désignées, sur tous immeubles dans le ressort de la conservation : demande personnelle ;
- 2) Sur un ou plusieurs immeubles déterminés ou droits immobiliers, sans indication de personnes : demande réelle ;
- 3) Du chef d'une ou de plusieurs personnes individuellement désignées, sur un ou plusieurs immeubles ou droits immobiliers déterminés : demande réelle personnalisée ;

- 4) Par l'indication d'une ou de plusieurs références de publication : demande pour copie intégrale d'un acte.

Elles peuvent être limitées à certaines catégories d'actes ou à certaines périodes.

Article 30.- Les demandes de renseignements comportent :

- 1) Pour les demandes personnelles, tous les éléments d'identification, prévus aux articles 15 et 16, des personnes physiques ou morales du chef desquelles les renseignements sont demandés ;
- 2) Pour les demandes réelles, la désignation individuelle des immeubles auxquels elles se rapportent, à savoir :
 - a) Pour les parcelles classées en zone urbaine, l'indication de la commune de situation ainsi que leur adresse ;
 - b) Pour les parcelles classées en zone rurale, l'indication de la commune de situation ainsi que leur section communale, habitation ou localité ;
 - c) Pour les parcelles situées dans une commune cadastrée ou dotée d'un plan foncier de base, les références parcellaires ;
 - d) Pour les immeubles soumis au régime de la copropriété, le numéro du lot.

Section 2.- Obligations du service de la publicité foncière

Article 31.- Les services de la publicité foncière délivrent, à ceux qui les demandent, tout renseignement, extrait ou copie objet de la demande, sous réserve des dispositions des articles 33 à 36.

Article 32.- La délivrance des renseignements par les services de la publicité foncière est effectuée dans l'ordre d'arrivée des demandes et dans un délai de vingt jours francs.

Article 33.- Lorsque les services de la publicité foncière ne trouvent aucun renseignement publié dans la documentation foncière sur la ou les personnes ou le ou les immeubles objets de la demande, un certificat est délivré attestant qu'il n'existe aucun renseignement entrant dans le cadre de la demande de renseignement.

Article 34.- Aucun renseignement n'est délivré concernant les inscriptions d'hypothèques, de privilèges et les saisies périmées ou radiées. Un certificat est délivré attestant qu'il n'existe aucun renseignement entrant dans le cadre de la demande de renseignement.

Article 35.- Lorsqu'une formalité prévue au chapitre 2 du titre I^{er} a fait l'objet d'un rejet définitif, aucun renseignement n'est délivré.

Article 36.- Lorsque la formalité est en instance de rejet, le service de la publicité foncière la délivre avec la mention : « formalité en attente ». Sur nouvelle demande spéciale, le service délivre un certificat attestant soit que la formalité est toujours en attente, soit qu'elle est définitivement rejetée, soit qu'elle a été régularisée.

Article 37.- Les modalités de délivrance des renseignements par le service de la publicité foncière sont définies par arrêté du ministre chargé des Finances.

TITRE II
MODALITÉS D'APPLICATION DE LA PUBLICITÉ FONCIÈRE

CHAPITRE I^{er}
DÉPÔT, PUBLICATION ET RADIATION
DES PRIVILÈGES ET DES HYPOTHÈQUES

Article 38.- La formalité de l'inscription des privilèges et des hypothèques sur les registres du conservateur des hypothèques, avec tous les effets qui s'y rattachent, est remplacée dans toutes les lois, notamment dans les articles 1870 à 1970 du code civil, par le système de publicité foncière créé par la présente loi.

Article 39.- En complément des obligations prévues au chapitre 2 du Titre II relatif aux documents déposés au service de la publicité foncière, les bordereaux comportent :

- 1) En en-tête la nature de la sûreté et la mention : « inscription de privilège (ou d'hypothèque) ayant effet jusqu'au..... » ;
- 2) La désignation du créancier, du débiteur ou du propriétaire, si le débiteur n'est pas le propriétaire de l'immeuble grevé ;
- 3) L'élection de domicile, par le créancier ;
- 4) L'indication de la date et de la nature du titre générateur de la sûreté ou de la créance ainsi que la cause de l'obligation garantie par le privilège ou l'hypothèque ;
- 5) Le nom et la résidence du notaire rédacteur, s'il s'agit d'un titre notarié ;
- 6) L'indication du capital de la créance et de ses accessoires, exprimés dans la même monnaie que le titre générateur, ainsi que de la date prévue pour son exigibilité ;
- 7) L'indication des références de publication du titre de propriété du débiteur ou du propriétaire si le débiteur n'est pas le propriétaire des immeubles grevés, lorsque ce titre est postérieur à la date d'entrée en vigueur de la présente loi ;
- 8) La certification que les montants figurant sur le bordereau, celui du capital de la créance garantie et, le cas échéant, celui du capital pour lequel l'hypothèque peut être affectée en garantie d'autres créances, ne sont pas supérieurs à ceux figurant dans le titre générateur de la sûreté ou de la créance.

Article 40.- Un bordereau ne peut pas porter réquisition d'inscrire plusieurs sûretés ou même une seule sûreté au profit de plusieurs créanciers ou à l'encontre de plusieurs propriétaires.

Il est toutefois possible de demander une inscription à l'aide d'un bordereau collectif au profit de plusieurs créanciers ou à l'encontre de plusieurs propriétaires lorsqu'il s'agit de créanciers solidaires ou de propriétaires débiteurs solidaires, dès lors qu'une seule date extrême d'effet est donnée.

En outre, un même bordereau peut porter demande d'inscrire plusieurs sûretés au profit d'un seul créancier et à l'encontre d'un seul propriétaire si ces sûretés

garantissent l'acquittement d'une obligation unique, dès lors qu'une seule date extrême d'effet est donnée.

- Article 41.-** Tout manquement constaté aux obligations prévues aux articles des sections 2 et 3 du présent chapitre est sanctionné par un rejet de la formalité.
- Article 42.-** Les radiations sont opérées par le service de la publicité foncière à l'appui d'un acte authentique de mainlevée ou d'un jugement ordonnant radiation après vérification de leur validité en la forme et au fond.
- Article 43.-** Le service de la publicité foncière ne peut pas être tenu pour responsable de la publication d'une hypothèque sur une parcelle rurale.
- Article 44.-** Les modalités concernant le dépôt et la publication des commandements de saisie immobilière seront définies par arrêté du ministre chargé des Finances.

CHAPITRE II DÉPÔT ET PUBLICATION DES DOCUMENTS PORTANT SUR LES AUTRES DROITS

Section 1^{re}.- Actes soumis à la publicité foncière

- Article 45.-** Sont soumis à la publicité foncière tous les actes à titre gratuit ou à titre onéreux translatifs, déclaratifs, constitutifs ou extinctifs de droits réels immobiliers, notamment :
- 1) Les actes de disposition à titre onéreux ou gratuit portant sur des biens et des droits immobiliers : ventes, donations, partages, échanges, apports à des personnes morales, etc., les baux de plus de neuf (9) ans, les baux à construction et les baux emphytéotiques ;
 - 2) Les baux et les fermages sur le domaine privé de l'État ;
 - 3) Les procès-verbaux d'arpentage ;
 - 4) Les procès-verbaux d'aménagements fonciers ;
 - 5) Les concessions de toute nature ;
 - 6) Les constitutions de servitudes.
- Article 46.-** Sont également publiés :
- 1) Les déclarations d'utilité publique ;
 - 2) Tous les actes de changement des éléments concernant l'identification des personnes morales ;
 - 3) Les procès-verbaux établis par les services du cadastre, soit dans le cadre de l'établissement du plan foncier de base, du cadastre ou de sa mise à jour ;
 - 4) Les documents établis dans le cadre de la copropriété.
- Article 47.-** Toute transmission ou constitution par décès de droits réels immobiliers est constatée par une attestation notariée indiquant les modalités de la dévolution successorale. Une attestation rectificative est établie, le cas échéant, notamment lorsque la dévolution est modifiée, ou que les successibles exercent ou modifient leur option postérieurement à la publicité de l'attestation notariée. Toutefois, la

publication, au même service chargé de la publicité foncière, d'un acte de disposition, par les successibles, dispense ces derniers de faire établir et de publier une attestation rectificative.

Il n'est pas établi d'attestation notariée si un acte de partage portant sur la totalité des immeubles héréditaires est dressé et publié dans les vingt-quatre (24) mois du décès.

Section 2.- Délais de dépôt

Article 48.- Les actes sont déposés à fin de publication dans le service de la publicité foncière dans un délai de quatre-vingt-dix jours francs après la date de signature du document par les parties.

Article 49.- Les attestations visées à l'article 47 sont déposées dans un délai de quatre-vingt-dix jours francs après la signature de l'attestation.

Article 50.- Au cas où la publicité doit être opérée dans deux ou plusieurs services chargés de la publicité foncière, les délais ci-dessus prévus sont prorogés de trente jours francs décomptés à partir de la date de publication pour chaque service en sus du premier.

TITRE III ORGANISATION ADMINISTRATIVE

CHAPITRE UNIQUE SERVICES DE LA PUBLICITÉ FONCIÈRE

Section 1^{re}.- Structure

Article 51.- Il est créé au sein de la Direction Générale du Foncier une Direction de la Publicité Foncière.

Article 51.1.- À partir de la publication de la présente loi, la Direction de la Publicité Foncière remplace la Direction de l'Enregistrement et de la Conservation Foncière de la Direction Générale des Impôts (DGI).

Article 52.- La Direction de la Publicité Foncière a pour mission la mise en œuvre des dispositions de la présente loi.

Article 53.- La Direction de la Publicité Foncière dispose de services déconcentrés : les Services de la Publicité Foncière.

Il est créé un Service de la Publicité Foncière dans chaque chef-lieu de juridiction de première instance.

Section 2.- Intérim et délégation

Article 54.- Les responsables des services de la publicité foncière reçoivent du Directeur de la Publicité Foncière délégation de signature à l'effet de signer tous les actes relatifs à la publicité foncière.

Article 55.- En cas d'absence ou d'empêchement d'un responsable de la publicité foncière, il sera suppléé par un employé du service par lui désigné.

Article 56.- En cas de vacance de poste d'un responsable de la publicité foncière le directeur de la publicité foncière désigne immédiatement un responsable intérimaire ayant

délégation de signature à l'effet de signer tous les actes relatifs à la publicité foncière. L'intérim cesse au jour de la désignation d'un nouveau responsable titulaire.

Section 3.- Liaisons avec les services du cadastre

Article 57.- Aucune modification de la situation juridique d'un immeuble ne peut faire l'objet d'une mutation cadastrale, si l'acte constatant cette modification n'a pas été préalablement publié dans la documentation foncière.

Article 58.- Ces modifications sont transmises au service du cadastre compétent par le service de la publicité foncière immédiatement après la publication dans la documentation foncière au moyen des expéditions prévues à cet effet.

Article 59.- Dans les communes cadastrées ou dotées d'un plan foncier de base, les procès-verbaux d'arpentage constatant une division de parcelle sont publiés lorsqu'ils sont accompagnés d'un extrait cadastral d'identification des nouvelles entités dûment certifié par le service du cadastre compétent. Le défaut de production dudit extrait entraîne le rejet de la formalité.

Article 60.- Les réunions de parcelles de propriété et les changements d'origine naturelle affectant les parcelles font l'objet d'un procès-verbal publié au service de la publicité foncière à la diligence du service du cadastre compétent.

Article 61.- Une fois le plan foncier de base établi pour la totalité d'une commune, les plans et les registres associés sont publiés dans la documentation foncière à la diligence du service du cadastre compétent. Il en est de même pour la régularisation des erreurs affectant la documentation cadastrale.

Section 4.- Responsabilité juridique

Article 62.- La responsabilité de l'État pour faute des services de la publicité foncière peut être engagée devant le Doyen du Tribunal de Première Instance où est situé le bien.

TITRE IV

DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES

Article 63.- Les délais de régularisation à la suite de la procédure de rejet prévue à la section 2 du chapitre 3 du Titre II sont doublés pendant un an à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Article 64.- Les modalités d'application de la présente loi sont, au besoin, fixées par arrêtés pris en Conseil des ministres, notamment en ce qui concerne l'adaptation des procédures à l'informatisation du système de publicité foncière.

Article 65.- Les dispositions de la deuxième partie : « De la conservation foncière » du décret du 28 septembre 1977 sur l'enregistrement et la conservation foncière sont abrogées à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi.

Article 66.- La présente loi abroge toutes lois ou dispositions de lois, tous décrets-lois ou dispositions de décrets-lois, tous décrets ou dispositions de décrets qui lui sont contraires et sera publiée et exécutée à la diligence du Ministre de l'Économie et des Finances, du Ministre de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales et du Ministre de la Justice et de la Sécurité publique, chacun en ce qui le concerne.

Donné au Palais National, à Port-au-Prince, le juin 2018, An 215^e de l'Indépendance.

Par :

Le Président	Jovenel MOÏSE
Le Premier ministre	Jack Guy LAFONTANT
Le Ministre de l'Intérieur et des Collectivités territoriales	Jean Marie Reynaldo BRUNET
Le Ministre des Affaires étrangères et des Cultes	Antonio RODRIGUE
Le Ministre de l'Économie et des Finances	Jude Alix Patrick SALOMON
Le Ministre de la Justice et de la Sécurité publique	Jean Roudy ALY
Le Ministre de la Planification et de la Coopération externe	Aviol FLEURANT
Le Ministre de l'Agriculture, des Ressources naturelles et du Développement rural	Jobert C. ANGRAND
La Ministre de la Santé publique et de la Population	Marie Greta Roy CLEMENT
Le Ministre des Travaux publics, Transports et Communications	Fritz CAILLOT
La Ministre des Affaires sociales et du Travail	Stéphanie AUGUSTE
Le Ministre de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle	Pierre Josué Agénor CADET

Le Ministre du Commerce et de l'Industrie	Pierre Marie DU MENY
La Ministre du Tourisme	Colombe Emilie Jessy MENOS
Le Ministre de l'Environnement	Pierre Simon GEORGES
La Ministre de la Jeunesse, des Sports et de l'Action civique	Régine LAMUR
La Ministre à la Condition féminine et aux Droits des femmes	Eunide INNOCENT
Le Ministre de la Culture et de la Communication	Guyler C. DELVA
Le Ministre de la Défense	Hervé DENIS
Le Ministre des Haïtiens vivant à l'étranger	Guy André Junior FRANÇOIS

Annexe 1e : projet de loi fixant de nouvelles règles relatives à l'exécution des travaux de cadastre et établissant une nouvelle administration du cadastre



**LIBERTÉ ÉGALITÉ FRATERNITÉ
RÉPUBLIQUE D'HAÏTI**

**PROJET DE LOI
FIXANT DE NOUVELLES RÈGLES RELATIVES À L'EXÉCUTION DES TRAVAUX
DE CADASTRE ET ÉTABLISSANT UNE NOUVELLE ADMINISTRATION DU
CADASTRE**

**JOVENEL MOÏSE
PRÉSIDENT**

Vu la Constitution, notamment ses articles 136, 111, 111-1 et 111-2 ;

Vu le code civil ;

Vu le code rural ;

Vu la loi du 13 août 1984 organisant le régime de la copropriété des immeubles bâtis ;

Vu le décret du 22 septembre 1964 adoptant une base plus équitable et plus rationnelle pour la fixation des loyers et fermage des biens du domaine privé de l'État ;

Vu le décret-loi du 27 novembre 1969 harmonisant les dispositions de la loi du 24 février 1919 sur le notariat en fonction de exigences nouvelles créées par le statut économique et social du pays ;

Vu le décret du 26 février 1975 définissant les attributions de l'arpenteur et réglementant la profession d'arpenteur en l'harmonisant selon les exigences et réalités du moment avec le décret du 7 mars 1968 ;

Vu le décret du 2 mars 1977 relatif aux bornes d'implantation ou bornes rouges de l'État ;

Vu le décret du 28 septembre 1977 sur l'enregistrement et la conservation foncière ;

Vu le décret du 29 novembre 1978 réunissant en une seule loi tous les textes épars relatifs au droit de timbre ;

Vu le décret du 6 janvier 1982 fixant, par rapport aux exigences imposées par l'environnement écologique et conformément à l'évolution économique et sociale du Pays, les règles spécifiques relatives à l'habitation et à l'aménagement de nos cités et agglomérations rurales et urbaines ;

Vu le décret du 30 septembre 1983 sur la spoliation ;
Vu le décret du 30 mars 1984 portant révision de la loi organique du Ministère de la Justice ;
Vu le décret du 23 novembre 1984 portant création et organisation de l'Office National du Cadastre (ONACA) ;
Vu le décret du 30 novembre 1984 déterminant le mode d'exécution des travaux cadastraux ;
Vu le décret du 28 août 1986 plaçant l'Office National du Cadastre sous la tutelle du Ministre des Travaux Publics, Transports et Communications ;
Vu le décret du 13 mars 1987 modifiant celui du 31 octobre 1983 portant réorganisation du ministère de l'Économie et des Finances ;
Vu le décret du 28 septembre 1987 modifiant les structures actuelles de la Direction Générale des Impôts de manière qu'elle puisse remplir efficacement le rôle qui lui est dévolu au sein de l'Administration publique ;
Vu le décret du 22 août 1995 modifiant la loi du 18 septembre 1985 en vue de l'adapter aux exigences de la réforme judiciaire en cours ;
Vu le décret du 12 octobre 2005 créant le Centre National de l'Information Géo-Spatiale (CNIGS) ;
Considérant qu'il est nécessaire de moderniser les institutions en charge de la gestion de la propriété et d'assurer ainsi une plus grande sécurité foncière ;
Considérant que l'identification positive des parcelles est une première étape essentielle vers l'établissement du cadastre et doit donner lieu à la production de documents cartographiques et littéraires ;
Considérant que le cadastre constitue une base d'imposition équitable et transparente pour le contribuable et garantit des revenus conséquents pour l'État et les collectivités territoriales ;
Considérant qu'il y a lieu de définir de nouvelles règles relatives à l'exécution des travaux de cadastre et d'établir une nouvelle structure administrative destinée à consolider la réforme foncière engagée par l'État et à garantir le droit de propriété ;
Sur le rapport du Ministre de l'Économie et des Finances ;
Et après délibération en Conseil des ministres ;
Le Pouvoir Exécutif a proposé la loi suivante :

TITRE I^{er} **DISPOSITIONS GÉNÉRALES**

CHAPITRE I^{er} **OBJET ET CHAMP D'APPLICATION**

- Article 1^{er}.**- La présente loi a pour objet de définir de nouveaux modes d'exécution des travaux de cadastre, ainsi que leur organisation technique et administrative.
- Article 2.**- Le cadastre a pour objet la sécurisation et la fiscalité foncières. Il contribue à garantir le droit de propriété.
- Article 3.**- Le cadastre est établi par commune sur l'ensemble du territoire. Il s'applique à tous les biens immobiliers, bâtis ou non bâtis de l'État, des collectivités territoriales, des personnes physiques et des personnes morales de droit privé, de droit public et de droit international.

CHAPITRE II DÉFINITIONS

- Article 4.-** Le cadastre est constitué, d'une part, d'un Plan foncier de base, qui concourt à la sécurisation foncière, et, d'autre part, des évaluations des biens immobiliers qui servent de base à l'établissement de la fiscalité foncière.
- Article 5.-** Le Plan foncier de base est un ensemble de documents, graphiques et littéraires, permettant d'identifier et de décrire les biens immobiliers bâtis et non bâtis, d'identifier les ayants droit et la nature de leurs droits sur ces immeubles. Il est composé de parcelles de propriété.
- Article 6.-** Une parcelle de propriété est une unité foncière d'un seul tenant, bâtie ou non bâtie, rattachée à un ayant droit ou un groupe d'ayants droit par la nature de leur droit sur cet immeuble et situé dans une même habitation ou localité.
- Article 7.-** Le cadastre est composé des parcelles fiscales qui résultent du classement en catégories des parcelles de propriété ou des parties de parcelles de propriété en fonction des natures de culture ou des modes d'occupation du sol.
- Article 8.-** La planche foncière et la planche cadastrale constituent un découpage graphique du territoire, organisé par des détails naturels du terrain : route, chemin, cours d'eau, etc., par des toponymes en usage, notamment les habitations dans les zones rurales, représentés graphiquement sur une feuille au format 91.44 x 121.92 cm. Sur les planches foncières sont représentées les parcelles de propriété ; sur les planches cadastrales sont représentées les parcelles fiscales.

CHAPITRE III DOCUMENTATION FONCIÈRE ET DOCUMENTATION CADASTRALE

- Article 9.-** La documentation foncière, comme la documentation cadastrale, est composée d'une documentation graphique et d'une documentation littérale.
- Article 10.-** La documentation graphique du Plan foncier de base et du cadastre d'une commune comprend :
- 1) Le tableau d'assemblage, représentant la situation et la forme à petite échelle de toutes les planches foncières ou cadastrales d'une commune dans le système de projection général adopté pour la République par le Centre National de l'Information Géo-Spatiale, à savoir le système WGS 84, 18N UTM ;
 - 2) Les planches foncières ou cadastrales, qui sont la représentation des parcelles de propriété ou des parcelles fiscales sont réalisées à l'échelle d'1/2500 pour la commune globalement, d'1/500 à 1/1000 pour les zones de bâti dense, d'1/7500 à 1/10000 pour les zones de parcellaire lâche ;
 - 3) Les documents graphiques annexes ayant concouru à réalisation et à la mise à jour des planches.
- Article 11.-** La documentation littérale du Plan foncier de base ou du cadastre d'une commune comprend :
- 1) La matrice foncière ou cadastrale, registre dans lequel figurent tous les ayants droit, classés par ordre alphabétique distinct pour les personnes

morales et les personnes physiques. Elle récapitule par ayant droit :

- a) L'ensemble des biens bâtis et non-bâtis sur lesquels ils sont présumés détenir un droit ;
 - b) Les usages des biens non bâtis ;
 - c) La nature des droits sur ces immeubles ;
 - d) La consistance de ces biens et leur évaluation cadastrale ;
 - e) Les informations concernant l'état civil du ou des ayants droit.
- 2) Le registre parcellaire, dans lequel figurent toutes les parcelles de propriété ou des parcelles fiscales d'une planche classées dans leur ordre d'identification numérique continu et indiquant pour chacune d'elles :
- a) Leur adresse ou leur section communale, habitation ou localité ;
 - b) Leur contenance calculée dans le système métrique ;
 - c) Leur évaluation cadastrale.

Article 12.- Une circulaire du ministre chargé des Finances décrit la forme et le contenu précis de la documentation cadastrale.

Article 13.- La documentation foncière et la documentation cadastrale sont des documentations publiques. La documentation foncière et la documentation cadastrale peuvent être consultées dans les services dépendants de la Direction du cadastre. Une copie est également disponible pour l'information publique dans chaque commune.

Une circulaire du ministre chargé des Finances précise les modalités de mise à disposition de cette documentation.

TITRE II ÉTABLISSEMENT DU CADASTRE

CHAPITRE I^{er} ÉTABLISSEMENT DU PLAN FONCIER DE BASE

Section 1^{re}.- Procédure d'exécution des travaux

Article 14.- Le Plan foncier de base est établi sur la base d'un guide des procédures rédigé et diffusé par les autorités administratives compétentes.

Article 15.- Un arrêté est pris en Conseil des ministres sur le rapport du ministre chargé des Finances à la requête du Directeur Général du Foncier, trois mois au moins avant l'ouverture des travaux, désigne la ou les communes dans lesquelles doivent s'effectuer les travaux d'établissement du plan foncier de base. Cet arrêté est publié dans le journal officiel « Le Moniteur » et diffusé à travers tous les médias de la ou des communes concernées et par tout autre moyen de communication.

Article 16.- Durant l'exécution des travaux, les services de la Direction du Cadastre invitent les propriétaires fonciers concernés, les fermiers de l'État et tous les ayants droit, à rendre disponibles les originaux des titres de propriété, plans et procès-verbaux d'arpentage ou toutes autres pièces relatives aux unités foncières sur lesquelles ils détiennent un droit pour les équipes mobiles du

service compétent. Les documents soumis sont numérisés conformes et remis séance tenante à leurs détenteurs. En aucun cas, les documents originaux ne doivent être conservés par l'Administration.

Les propriétaires et ayants droit vivant en Haïti ont un délai de trente jours francs et ceux vivant à l'étranger un délai de quatre-vingt-dix jours francs à partir de la date du passage des agents du Cadastre pour soumettre ces documents.

Article 17.- Lorsque les titres de propriété des ayants droit sont déclarés perdus, égarés ou détruits, les services compétents du Cadastre effectuent les recherches adéquates auprès des arpenteurs-géomètres et notaires commissionnés pour la commune et la juridiction concernés, ainsi que dans les archives des Agences Locales des Impôts.

Article 18.- Il est fait obligation aux ayants-droit de biens fonciers de faciliter l'accès des parcelles aux agents du Cadastre opérant sur le terrain et de concourir soit personnellement, soit par mandataire, à l'identification et à la reconnaissance des limites de la parcelle.

Article 19.- Il est fait obligation aux services du Domaine de communiquer toute information pertinente aux services du Cadastre en charge des travaux dans la commune et appartenant à l'État ou aux collectivités publiques.

Article 20.- Une fois le Plan foncier de base d'une commune terminé, les planches et les registres associés sont disponibles à la consultation aux services du Cadastre de la commune et du chef-lieu de la juridiction dont dépend la commune pendant une période de trente jours francs.

Les contestations d'attribution des parcelles de propriété telles que reproduites sur les documents du Cadastre sont soumises aux services du cadastre dans la commune ou dans le chef-lieu de juridiction dans ce délai, suivant un formulaire à ce destiné signé de la partie contestataire et de l'arpenteur-géomètre qui l'assiste nécessairement dans sa démarche. Pour les propriétaires vivant à l'étranger, le délai de contestation est porté à soixante jours francs. Les services du cadastre prennent toutes les dispositions nécessaires pour rétablir l'exactitude de l'attribution parcellaire dans un délai ne dépassant pas vingt jours francs après la contestation. Le montant de la redevance à payer pour la contestation est fixée par circulaire du ministre chargé des Finances.

Article 21.- Dès l'établissement du Plan foncier de base pour la totalité de la commune et dès l'expiration du délai de recours, les informations contenues dans les plans et les registres associés sont considérées comme validées, sous réserve des droits des mineurs et autres catégories visées par le code civil.

Article 22.- Après mise en conformité technique, les Plans fonciers de base existants ou en cours d'élaboration doivent respecter les dispositions prévues aux articles 20 et 21 de la présente loi.

Section 2.- Délimitation et relevé du territoire communal

Article 23.- Préalablement à tout autre travail, il est procédé à la délimitation du territoire de la commune concernée par la réalisation du Plan foncier de base. Cette opération relève de la compétence du Centre National de l'Information Géospatiale appuyé par les services du Cadastre.

Article 24.- Il est procédé d'abord à une reconnaissance contradictoire des limites de la

commune, en présence du maire de la commune et des maires des communes limitrophes, ce qui donne lieu à l'établissement de croquis. Le relevé topographique des limites s'inscrit dans le système WGS 84, 18N UTM.

Article 25.- Un procès-verbal de délimitation du territoire communal est rédigé sur la base d'un modèle fourni par le Centre National de l'Information Géo-Spatiale. Ce procès-verbal comporte autant d'articles que de communes limitrophes objet de la délimitation. Il est accompagné pour chaque article d'un document graphique représentant la limite intercommunale, ses changements de direction, et de tout élément permettant d'identifier durablement cette limite sur le terrain.

Le procès-verbal et les croquis sont signés par le maire de la commune, par tous les maires des communes limitrophes et par le Centre National de l'Information Géo-Spatiale. En cas de refus de signature par l'un des maires, le refus et ses motifs sont consignés à la suite du procès-verbal et attestés par les autres signataires. Les croquis portent la mention des limites prétendues de part et d'autre avec un symbolisme particulier.

Le procès-verbal signé est publié dans le journal officiel « Le Moniteur » à la diligence du ministre chargé des Collectivités territoriales.

Article 26.- En cas de désaccord sur la position de la limite, le litige est communiqué au délégué départemental, seule autorité compétente pour l'arbitrage. Toutefois, lorsque la limite litigieuse est également une limite interdépartementale, le litige est soumis pour arbitrage au ministre chargé des Collectivités territoriales.

Article 27.- Les limites de la commune déterminées sont matérialisées et représentées au Plan foncier de base selon le symbole prévu par la loi.

Section 3.- Délimitation et relevé des sections communales

Article 28.- Après les opérations prévues à la section 2, il est procédé à la délimitation des sections communales composant la commune. Cette opération relève de la compétence du Centre National de l'Information Géo-Spatiale appuyé par les services compétents du Cadastre.

Article 29.- Il est procédé d'abord à la reconnaissance contradictoire des limites des sections communales, en présence du maire de la commune et des représentants des Conseils d'administration des sections communales (CASEC), ce qui donne lieu à l'établissement de croquis. Le relevé topographique des limites s'inscrit dans le système WGS 84, 18N UTM.

Article 30.- Un procès-verbal de délimitation du territoire de la section communale est rédigé sur la base d'un modèle fourni par le Centre National de l'Information Géo-Spatiale. Ce procès-verbal comporte autant d'articles que de sections communales limitrophes objet de la délimitation. Il est accompagné pour chaque article d'un document graphique représentant la limite entre les sections communales, ses changements de direction, et de tout élément permettant d'identifier durablement cette limite sur le terrain.

Le procès-verbal et les croquis sont signés par le maire de la commune, par le CASEC de la section concernée et les CASEC des sections communales limitrophes de la commune et par le Centre National de l'Information Géo-Spatiale. En cas de refus de signature par le maire ou l'un des CASEC, le refus

et ses motifs sont consignés à la suite du procès-verbal et attestés par les autres signataires. Les croquis portent la mention des limites prétendues de part et d'autre avec un symbolisme particulier.

Le procès-verbal signé est publié dans le journal officiel « Le Moniteur » à la diligence du ministre chargé des Collectivités territoriales.

Article 31.- En cas de désaccord sur la position de la ligne délimitatrice, le litige est tranché par le maire de la commune et la position retenue fera l'objet d'une mention supplémentaire sur le procès-verbal.

Article 32.- Les limites des sections communales ainsi déterminées sont matérialisées et représentées au Plan foncier de base selon le symbole prévu par la loi.

Section 4.- Division de la commune en habitations, localités et quartiers

Article 33.- En milieu rural, l'espace est structuré en habitations et localités historiquement établies. Les limites des habitations et des localités, ainsi que leurs toponymes, résultent d'un consensus entre les services du cadastre et les autorités locales. Il en est de même des quartiers en milieu urbain.

Article 34.- Sans être bornées, ces limites sont relevées dans le système WGS 84, 18N UTM et représentées au Plan foncier de base selon le symbole prévu par la loi.

Section 5.- Délimitation et relevé des parcelles de propriété

Article 35.- Toutes les parcelles de propriété, y compris celles du domaine privé de l'État ou des collectivités territoriales, font l'objet d'une délimitation par les services du Cadastre.

Article 36.- La délimitation des parcelles de propriété relevant du domaine privé de l'État ou des collectivités territoriales, ainsi que des parcelles des personnes privées est effectuée de manière contradictoire avec, le cas échéant, le concours des services de la Direction du Domaine.

Article 37.- En cas de désaccord sur la position de la limite ou de litige concernant des revendications de portions de terrain par deux ou plusieurs personnes, les services compétents du Cadastre indiquent sur les documents les limites et les propriétaires prétendus. La délimitation ou l'attribution de la parcelle sera finalisée une fois le litige réglé par les instances judiciaires compétentes.

Article 38.- Toutes ces opérations relèvent de la compétence technique d'un arpenteur-géomètre ou d'une firme agréée par la Direction du Cadastre pour l'établissement du Plan foncier de base sur la commune concernée ou des géomètres du service du cadastre.

Article 39.- Au cours des travaux, toutes les parcelles de propriété sont relevées dans le système WGS 84, 18N UTM et reçoivent un numéro d'identification unique. Tout acte relatif à une parcelle, acte notarié ou procès-verbal d'arpentage, mentionne ce numéro sous peine de nullité de l'acte. Les autres éléments devant figurer au Plan foncier de base, notamment routes, chemins, cours d'eau, sont également relevés et localisés.

Article 40.- Si des erreurs sont signalées au cours des opérations de communication aux ayants-droit, elles sont immédiatement vérifiées sur le terrain. Si elles existent réellement, le plan est rectifié en conséquence et une nouvelle communication est organisée.

Section 6.- Cas particuliers de travaux du Plan foncier de base déjà réalisés

Article 41.- Nonobstant les opérations de délimitation administrative à organiser de manière obligatoire, il peut être réalisé, après analyse technique et juridique par les services du Cadastre, des travaux relatifs à l'établissement du Plan foncier de base dans sa totalité ou en partie, pour une commune donnée, à l'aide de documents préalablement existants.

S'agissant des procédures de recensement des ayants droit, les services du Cadastre peuvent s'en affranchir partiellement ou en totalité, en fonction de la qualité des opérations préalablement menées et de leur actualisation.

S'agissant des opérations de relevé et de report effectuées, celles-ci doivent être techniquement conformes aux tolérances fixées par circulaire du ministre chargé des Finances et pouvoir être rattachées facilement au système WGS 84, 18N UTM.

CHAPITRE II

DÉTERMINATION DES ÉVALUATIONS CADASTRALES

Article 42.- Le parcellaire fiscal est établi sur la base d'un guide de procédures rédigé et diffusé par les autorités administratives compétentes. Les éléments à faire figurer pour la représentation des parcelles fiscales sont précisés par la Direction du Cadastre.

CHAPITRE III

CLOTURE DES OPÉRATIONS CADASTRALES

Article 43.- Une commune est considérée comme cadastrée lorsque le Plan foncier de base a été établi et lorsque les procédures d'élaboration des évaluations cadastrales sont achevées.

Article 44.- Un arrêté est pris en Conseil des ministres sur le rapport du ministre chargé des Finances à la requête de la Direction Générale du Foncier, mentionnant la fin des travaux d'établissement du Plan foncier de base et un second pour la fin des travaux de cadastre pour la commune concernée. Ces arrêtés sont publiés dans le journal officiel « Le Moniteur » et diffusés dans la commune concernée et par tous les moyens de communication possible.

Article 45.- Dans les communes cadastrées, tout acte relatif à une parcelle mentionne son numéro cadastral, sous peine de nullité de l'acte.

TITRE III

DISPOSITIONS RELATIVES À LA MISE À JOUR DU CADASTRE

CHAPITRE I^{er}

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Article 46.- Une fois le Plan foncier de base établi dans une commune, les arpenteurs-géomètres commissionnés dans la juridiction où se trouve la commune travaillent avec les instruments et les méthodes adoptés pour établir le Plan foncier de base. Ils sont les auxiliaires du Cadastre. Ils soumettent régulièrement leurs travaux pour validation technique aux services techniques de la Direction du Cadastre dans la commune préalablement à l'enregistrement et à la publicité foncière.

Article 47.- La Direction de la Publicité foncière a pour obligation de transmettre à la

Direction du Cadastre sur une base mensuelle copie des hypothèques enregistrés et publiés par les services de cette Direction sur l'ensemble du territoire. Les changements au Plan foncier de base et au cadastre sont consignés au fur et à mesure qu'ils se produisent, qu'il s'agisse de changements intervenant sur des ayants droit, sur des parcelles, sur des bâtiments, sur d'autres éléments représentés au plan ou affectant les évaluations cadastrales, qu'ils soient d'origine naturelle ou non. Les planches et registres actualisés sont mis à jour chaque cinq ans.

- Article 48.-** Les services du cadastre sont habilités à constater d'office, pour la tenue de la documentation cadastrale dont ils ont la charge, les changements de toute nature n'affectant pas la situation juridique des immeubles.

CHAPITRE II CHANGEMENTS ET RÉGULATION DES ERREURS

Section 1^{re}.- Changements concernant les ayants droit

- Article 49.-** Tout changement concernant les ayants droit ne peut intervenir dans la documentation cadastrale que si l'acte ou la décision judiciaire le constatant a été préalablement enregistré et publié dans les services de la Publicité foncière.
- Article 50.-** Les changements sont opérés dans la documentation cadastrale au vu d'une d'un acte translatif, constitutif de droit de propriété immobilière communiqué systématiquement aux services du cadastre par les services de la publicité foncière. Les procès-verbaux d'arpentage faisant l'objet d'un contrôle technique par les services du Cadastre avant enregistrement et transcription sont automatiquement intégrés au Plan foncier de base.

Section 2.- Changements concernant les parcelles de propriété

- Article 51.-** Tous les procès-verbaux relatifs aux changements concernant des parcelles de propriété sont établis dans les formes précisées et sont dûment vérifiés par les services du Cadastre qui y apposent un sceau attestant de la conformité technique de l'opération.
- Article 52.-** Le procès-verbal, dûment signé par tous les ayants droit et vérifié, fait l'objet d'un enregistrement et d'une publication dans les services de la Publicité foncière à la diligence de l'arpenteur-géomètre.
- Article 53.-** Les changements d'origine naturelle sont constatés par les arpenteurs des services du Cadastre ou, sur demande spécifique des services du Cadastre, par un arpenteur-géomètre commissionné pour la commune concernée et agréé pour l'exécution de travaux de mise à jour du Cadastre par la Direction du Cadastre. Le nouveau relevé effectué, rattaché obligatoirement au système WGS 84, 18N UTM, fait l'objet d'un procès-verbal.
- Article 54.-** Les réunions de parcelles sont effectuées par les arpenteurs-géomètres commissionnés dans la juridiction où se trouvent les biens et agréé pour l'exécution de travaux de mise à jour du Cadastre par la Direction du Cadastre. Peuvent être réunies les parcelles présentant la même situation juridique pour le ou les mêmes ayants droit, et non grevées de charges. Pour les parcelles rurales, il convient de plus qu'elles soient situées dans la même habitation. Un procès-verbal est établi à cet effet.
- Article 55.-** Les divisions de parcelles ne peuvent être constatées que par un arpenteur-géomètre commissionné pour la juridiction où se trouvent les parcelles et agréé

pour l'exécution de travaux de mise à jour du Cadastre par la Direction du Cadastre. L'arpenteur-géomètre établit un procès-verbal d'arpentage pour les parcelles de propriété issues d'une division et indique le numéro d'origine de la parcelle dont elles sont issues.

Article 56.- L'arpenteur-géomètre demande aux services du Cadastre de la commune de nouveaux identifiants pour la ou les nouvelles entités créées. Les services du Cadastre lui délivrent un extrait cadastral d'identification des anciennes entités et assignent un nouveau numéro cadastral à la ou aux nouvelles parcelles créées.

Article 57.- L'arpenteur-géomètre soumet aux services du Cadastre de la juridiction pour laquelle il est commissionné deux originaux de tout procès-verbal d'arpentage dressé sur le formulaire fourni par les services du Cadastre à des fins de vérification. Dans un délai de cinq jours francs, les services du Cadastre vérifient la qualité technique du travail et apposent le sceau de contrôle de qualité sur les deux originaux.

Article 58.- L'arpenteur-géomètre dépose alors les deux originaux du procès-verbal d'arpentage pour enregistrement, transcription et publication aux services de la Publicité foncière. Ces expéditions doivent, sous peine du rejet de la formalité, porter le sceau du label de qualité du Cadastre.

Article 59.- En cas de vente d'une ou de plusieurs nouvelles entités, la mise à jour de la documentation cadastrale ne peut être faite qu'après publication dans les services de la Publicité foncière des actes translatifs correspondants.

Article 60.- La formalité d'enregistrement terminée, une des copies portant les mentions requises est transmise aux services du Cadastre par les services de la Publicité foncière. Le procès-verbal est scanné et intégré aux documents graphiques et littéraux du Cadastre.

Section 3.- Changements concernant les bâtiments et les autres éléments représentés au plan

Article 61.- Les changements concernant les bâtiments et les autres éléments représentés au plan sont constatés annuellement par les arpenteurs-géomètres de la Direction du Cadastre ou sur demande spécifique de cette Direction, par un arpenteur-géomètre commissionné pour la juridiction où se trouve la commune concernée et agréé pour l'exécution de travaux de mise à jour du Cadastre par la Direction du Cadastre.

Article 62.- Le recensement de ces changements est effectué en commun à l'aide des informations fournies par les municipalités et les CASEC et tout autre moyen.

Section 4.- Changements affectant les évaluations cadastrales

Article 63.- Les changements affectant les évaluations cadastrales, tels que les changements de nature de culture des parcelles ou tous ceux affectant la consistance ou l'affectation des bâtiments sont constatés annuellement par les arpenteurs des services du Cadastre.

Section 5.- Régularisation des erreurs dans la documentation cadastrale

Article 64.- La régularisation des erreurs contenues dans la documentation cadastrale, datant de son établissement, peut être effectuée par les services de la Direction du Cadastre ou, sur demande spécifique de la Direction du Cadastre, par un

arpenteur-géomètre commissionné pour la juridiction où se trouve le bien concerné et agréé pour l'exécution de travaux de mise à jour du Cadastre par la Direction du Cadastre.

Le nouveau relevé effectué, rattaché obligatoirement au système WGS 84, 18N UTM, fait l'objet d'un procès-verbal, dont la forme sera précisée par la Direction Générale du Foncier. Ce procès-verbal, dûment signé par tous les ayants droit, fait l'objet d'un enregistrement et d'une publication dans les services de la Publicité foncière.

Article 65.- La régularisation des erreurs concernant des ayants droit ainsi que la nature de leurs droits sur des immeubles ne pourra être effectuée qu'après enregistrement et publication d'un acte ou d'une décision judiciaire auprès des services de la Publicité foncière.

CHAPITRE III DISPOSITIONS TRANSITOIRES POUR LES COMMUNES DOTÉES D'UN PLAN FONCIER DE BASE

Article 66.- Les changements concernant des ayants droit ou des parcelles de propriété ne peuvent être pris en compte au Plan foncier de base et au Cadastre et dans leur documentation associée que si l'acte ou la décision judiciaire les constatant a été préalablement enregistré et publié dans les services de la Publicité foncière.

Article 67.- Les changements sont intégrés dans les documents du Plan foncier de base au vu des expéditions transmises aux services du Cadastre par les services de la Publicité foncière.

TITRE IV ORGANISATION ADMINISTRATIVE

CHAPITRE I^{er} DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Article 68.- Il est créé un organisme autonome à caractère administratif dénommé : « Direction Générale du Foncier », jouissant de la personnalité juridique.

La Direction Générale du Foncier est dirigée par un Directeur Général nommé conformément à la Constitution. Elle est placée sous la tutelle du ministre chargé des Finances.

Article 69.- La Direction Générale du Foncier comprend les Directions suivantes :

- 1) La Direction du Cadastre ;
- 2) La Direction du Domaine ;
- 3) La Direction de la Publicité Foncière ;
- 4) La Direction Administrative et du budget.

Article 69.1.- Chaque Direction de la Direction Générale du Foncier est organisée en Services, eux-mêmes divisés en Sections.

Elle est placée sous la responsabilité d'un cadre à qui est conféré le titre de Directeur.

Article 69.2.- Le règlement intérieur détermine le nombre, la dénomination, les attributions

et les modalités de fonctionnement des Services et des Sections.

CHAPITRE II DIRECTION DU CADASTRE

Article 70.- La Direction du Cadastre a pour attributions de :

- 1) Établir et tenir à jour le plan foncier de base et le cadastre général de la République ;
- 2) Délivrer et retirer les agréments nécessaires à l'exécution des travaux cadastraux de toute nature : établissement du Plan foncier de base, expertises et évaluations cadastrales, mise à jour du Plan foncier de base et du cadastre ;
- 3) Effectuer le contrôle des travaux cadastraux de toute nature ;
- 4) Rédiger les instructions administratives relatives au Plan foncier de base et au Cadastre ;
- 5) Conserver tous les documents relatifs au Plan foncier de base et au Cadastre et en assurer la diffusion à des fins de consultation dans ses services, et dans les communes ;
- 6) Délivrer des extraits de plan, de matrice cadastrale ou de certificats d'identification cadastrale ;
- 7) Établir et mettre à jour les évaluations cadastrales de toute nature pour le calcul des impositions foncières ;
- 8) Représenter au plan la limite des communes, des sections, des habitations ou localités, des zones urbaine et rurale, ainsi que le périmètre des parcelles de propriété et des parcelles fiscales.

Article 71.- La Direction du Cadastre est dotée de services déconcentrés dans chaque commune et dans les juridictions des tribunaux de première instance.

CHAPITRE III DIRECTION DE LA PUBLICITÉ FONCIÈRE

Article 72.- Les attributions de la Direction de la Publicité Foncière sont précisées par la loi sur la publicité foncière.

CHAPITRE IV DIRECTION DU DOMAINE

Article 73.- La Direction du Domaine remplace la Direction du Domaine de la Direction Générale des Impôts.

La Direction du Domaine contrôle les biens du domaine privé de l'État. Elle est responsable de leur évaluation, de leur estimation. Elle fait des recommandations au sujet de leur vente, leur cession et leur acquisition. Elle effectue les opérations d'arpentage pour le compte de l'État. Elle met en application les procédures relatives à la vacance des biens et successions.

CHAPITRE V DIRECTION ADMINISTRATIVE

Article 74.- La Direction Administrative a pour attributions de :

- 1) Coordonner les activités administratives de la Direction Générale du

- Foncier ;
- 2) Gérer le personnel de la Direction Générale du Foncier ;
 - 3) Exécuter les opérations relatives à l'acquisition et à la gestion de l'équipement de la Direction Générale du Foncier ;
 - 4) Assurer la bonne tenue des archives, de la documentation et de la bibliothèque de la Direction Générale du Foncier ;
 - 5) Préparer, exécuter et contrôler le budget de la Direction Générale du Foncier.

TITRE V INFRACTIONS

- Article 75.-** Toute violence ou voie de fait perpétrée en opposition à l'exécution des opérations cadastrales est considérée comme un crime et est punie comme tel. Toute personne qui produit aux services du Cadastre des documents qui sont établis comme faux commet un crime et est punie suivant les dispositions du Code Pénal.
- Article 76.-** Toute altération de documents cadastraux soit par fausse signature, soit par substitution de personnes, soit autrement, est considérée comme un crime et est punie suivant les dispositions du Code Pénal en la matière.
- Article 77.-** Tout fonctionnaire, agent du service du Cadastre ou arpenteur-géomètre agréé par la Direction du Cadastre pour l'établissement du Plan foncier de base ou du Cadastre qui accepte des offres, promesses ou qui, par complaisance, falsifie, enlève ou détruit des documents cadastraux est puni selon les dispositions du Code Pénal en la matière.
- Article 78.-** Outre les infractions prévues par la loi sur l'arpentage, tout arpenteur-géomètre qui instrumente au mépris des limites établies pour chaque parcelle ou qui, à l'occasion de ces opérations, modifie des plans déjà approuvés par la Direction du Cadastre, commet un crime et est puni conformément à la loi.

TITRE VI DISPOSITIONS FINALES

- Article 79.-** Sont et demeurent abrogés les décrets du 23 novembre 1984 créant l'Office National du Cadastre (ONACA), du 30 novembre 1984 déterminant le mode d'exécution des travaux cadastraux et du 28 août 1986 plaçant l'ONACA sous la tutelle du Ministère des Travaux Publics, Transports et Communications.
- Article 80.-** Des modalités d'application de la présente loi sont, au besoin, fixées par arrêté pris en Conseil des ministres.
- Article 81.-** La présente loi abroge toutes lois ou dispositions de lois, tous décrets-lois ou dispositions de décrets-lois, tous décrets ou dispositions de décrets qui lui sont contraires et sera publiée et exécutée à la diligence du Ministre de l'Économie et des Finances, du Ministre de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales et du Ministre de la Justice et de la Sécurité Publique, chacun en ce qui le concerne.

Donné au Palais National, à Port-au-Prince, le juin 2018, An 215^e de l'Indépendance.

Par :

Le Président	Jovenel MOÏSE
Le Premier ministre	Jack Guy LAFONTANT
Le Ministre de l'Intérieur et des Collectivités territoriales	Jean Marie Reynaldo BRUNET
Le Ministre des Affaires étrangères et des Cultes	Antonio RODRIGUE
Le Ministre de l'Économie et des Finances	Jude Alix Patrick SALOMON
Le Ministre de la Justice et de la Sécurité publique	Jean Roudy ALY
Le Ministre de la Planification et de la Coopération externe	Aviol FLEURANT
Le Ministre de l'Agriculture, des Ressources naturelles et du Développement rural	Jobert C. ANGRAND
La Ministre de la Santé publique et de la Population	Marie Greta Roy CLEMENT
Le Ministre des Travaux publics, Transports et Communications	Fritz CAILLOT
La Ministre des Affaires sociales et du Travail	Stéphanie AUGUSTE
Le Ministre de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle	Pierre Josué Agénor CADET
Le Ministre du Commerce et de l'Industrie	Pierre Marie DU MENY

La Ministre du Tourisme	Colombe Emilie Jessy MENOS
Le Ministre de l'Environnement	Pierre Simon GEORGES
La Ministre de la Jeunesse, des Sports et de l'Action civique	Régine LAMUR
La Ministre à la Condition féminine et aux Droits des femmes	Eunide INNOCENT
Le Ministre de la Culture et de la Communication	Guyler C. DELVA
Le Ministre de la Défense	Hervé DENIS
Le Ministre des Haïtiens vivant à l'étranger	Guy André Junior FRANÇOIS

Annexe 2 : modèles d'actes établis par les commissions foncières nigériennes

Annexe 2a : attestation enregistrant un droit sur un immeuble en zone rurale (article 23 du décret n°97-367/PRN/MAG/EL)

**REPUBLIQUE DU NIGER
COMITE NATIONAL DU CODE RURAL
COMMISSION FONCIERE DE :**

TITRE D'UN DROIT SUR UN IMMEUBLE EN ZONE RURALE

Département Nature de l'immeuble

Arr./Commune N° d'enregistrement.....

Canton

Village

Lieu dit

Vu l'Ordonnance n° 93-015 du 2 mars 1993, fixant les principes d'Orientation du Code rural, notamment en ses articles 118 et suivants ,

Vu le Décret du portant modalités d'inscription des droits Fonciers du Dossier Rural

Vu la demande en date de de M. (Mme)

Vu les Enquêtes réalisées et la publicité faite

Je soussigné M. président de la Commission Foncière de

atteste que M. (Mme)

Fils (fille) de

et de

né (e) à le

domicilié (e) à

Profession

est reconnu (e) à l'issue de la procédure d'enregistrement, titulaire sur l'immeuble sus-référencé et présentant les caractéristiques ci-après :

- zone :

- superficie :

des droits suivants :

- Propriétaire héritier de M.

Fils (fille) de

Et de

né (e) à le

domicilié (e) à

Profession

- Propriétaire suite à une donation par M.

Fils (fille) de

Et de

né (e) à le

domicilié (e) à

Profession

- Propriétaire suite à une vente par M.

Fils (fille) de

Et de

né (e) à le

domicilié (e) à

Profession

- Propriétaire suite à une attribution de terres à titre définitif par le chef de

Autres conditions du prêt :

- Bénéficiaire de droit sur un immeuble appartenant à son conjoint :

- source du droit :

- nature des droits :

- durée des droits :

- Bénéficiaire d'un droit de la coutume du lieu :

- source du droit :

- nature des droits :

- durée des droits :

Fait en un seul original à, le / /

Visa du Secrétaire Permanent
d'arrondissement

Signature du Président
de la Commission Foncière

N.B. La présente attestation est délivrée en un exemplaire unique : en cas de cession ou de mutation de quelque nature que ce soit, portant sur l'identification du titulaire de droit, elle doit être retournée à la Commission Foncière en vue de la mise à Jour du Dossier Rural et de la délivrance d'une attestation réactualisée, l'ancienne attestation barrée sur toute sa diagonale avec la mention « ANNULE » en rouge est archivée au Dossier Rural.

Annexe 2b : attestation enregistrant un droit d'usage prioritaire sur un immeuble en zone rurale (article 23 du décret n°97-367/PRN/MAG/EL)

**REPUBLIQUE DU NIGER
COMITE NATIONAL DU CODE RURAL
COMMISSION FONCIERE DE :**

TITRE D'UN DROIT D'USAGE PRIORITAIRE SUR UN IMMEUBLE EN ZONE RURALE

Département Nature de l'immeuble

Arr./Commune N° d'enregistrement.....

Canton

Village

Lieu dit

Vu l'Ordonnance n° 93-015 du 2 mars 1993, fixant les principes d'Orientation du Code rural, notamment en ses articles 118 et suivants ,

Vu le Décret 97-007/PRN/MAG/EL du 10 janvier 1997, fixant le statut des terroirs d'attache des pasteurs

Vu le Décret du portant modalités d'inscription des droits Fonciers du Dossier Rural

Vu la demande en date de de M. (Mme) représentant du groupement ou de la Tribu

Vu les Enquêtes réalisées et la publicité faite

Je soussigné M. président de la Commission Foncière de :

atteste que :

Les Groupements suivants :

-
-
-
-

Les tribus suivantes :

-
-
-
-

- La Tribu du Groupement.....

est (sont) reconnu (e) (s) à l'issue de la procédure d'enregistrement, titulaire (s) des droits d'usage prioritaires sur le terroir d'attache ci-dessus référencé (voir plan annexé)

- zone :

- superficie :

Fait en un seul original à....., le / /

Visa du Secrétaire Permanent
d'arrondissement

Signature du Président
de la Commission Foncière

***N.B.** La présente attestation est délivrée en un exemplaire unique : en cas de cession ou de mutation de quelque nature que ce soit, portant sur l'identification du titulaire de droit, elle doit être retournée à la Commission Foncière en vue de la mise à Jour du Dossier Rural et de la délivrance d'une attestation réactualisée, l'ancienne attestation barrée sur toute sa diagonale avec la mention « ANNULE » en rouge est archivée au Dossier Rural.*

Annexe 2c : attestation enregistrant une concession rurale (article 23 du décret n°97-367/PRN/MAG/EL)

**REPUBLIQUE DU NIGER
COMITE NATIONAL DU CODE RURAL
COMMISSION FONCIERE DE :**

TITRE DE CONCESSION RURALE

Département Nature de l'immeuble
Arr./Commune N° d'enregistrement.....
Canton
Village
Lieu dit

Vu l'Ordonnance N°59-113 du 11 Juillet 1959 portant réglementation des terres du domaine privé de la République du Niger ;

Vu l'Ordonnance 93-015 du 02 Mars 1993 fixant les principes d'Orientation du Code Rural, notamment en ses articles 118 et suivants ;

Vu le Décret No..... du portant modalités d'inscription des droits fonciers au dossier rural ;

Vu la demande en date du..... de M. (Mme)..... ;

Vu les enquêtes réalisées et la publicité faite.

Je soussigné M Président de la Commission Foncière de

- atteste que l'Etat/la Collectivité

est concédant de l'immeuble dont la désignation suit :

- zone.....
- superficie.....

- atteste que M. (Mme)

Fils (fille) de

et de

né (e) à le

domicilié (e) à

Profession

est reconnu (e) concessionnaire dudit immeuble

- atteste que la personne morale désignée ci-après :

à l'issue de la procédure d'enregistrement, titulaire sur l'immeuble sus-référencé et présentant les caractéristiques ci-après :

Nom ou raison sociale

objet social

acte de reconnaissance

adresse.....

est représentée par M/Mme

Fils (fille) de

et de

né (e) à le

domicilié (e) à

profession

Est reconnue concessionnaire dudit immeuble

Durée de la concession.....

Clause résolutoire

.....

.....

Clause de cessibilité.....

.....

.....

Cahier des charges joint au dossier rural

Fait en un seul original à, le / /

Visa du Secrétaire Permanent
d'arrondissement

Signature du Président
de la Commission Foncière

***N.B.** La présente attestation est délivrée en un exemplaire unique : en cas de cession ou de mutation de quelque nature que ce soit, portant sur l'identification du titulaire de droit, elle doit être retournée à la Commission Foncière en vue de la mise à jour du Dossier Rural et de la délivrance d'une attestation réactualisée, l'ancienne attestation barrée sur toute sa diagonale avec la mention « ANNULÉ » en rouge est archivée au Dossier Rural.*

Annexe 2e : formulaire de contrat de location de terrain utilisé par la commission foncière départementale de Bouza

REPUBLIQUE DU NIGER
 Région de Département de
 Commune de Canton de

CONTRAT DE LOCATION DE TERRAIN N° _____/

Je soussigné M. Chef de village de

Certifie que M. Profession

Domicilié à

Est bénéficiaire d'une location de terrain situé à

De M. Profession

Résidant à

- la durée de location est de Renouvelable : OUI NON
- le montant de la location est de :
- modalités de paiement :

Devant le témoignage de :

..... Résidant à

..... Résidant à

Et des propriétaires limitrophes :

..... Résidant à

..... Résidant à

..... Résidant à

..... Résidant à

Le terrain présente les caractéristiques suivantes :

- Nature du sol Superficie
- Investissements réalisés :

M. est bénéficiaire de la location avec les droits suivants :

- droit de planter des arbres : OUI NON
- droit de creuser un puits : OUI NON
- droit de faire des cultures en contre saison : OUI NON
- droit de mettre en sous-location : OUI NON
- clauses de non expulsion en période de préparation des champs et en saison des pluies (obligatoires)

En foi de quoi, le présent contrat est signé pour servir et valoir ce que de droit.

Fait à le

LE BENEFICIAIRE LE LOUEUR LE CHEF DE VILLAGE

Annexe 2f : formulaire de conciliation utilisé par la commission foncière départementale de Bouza

REPUBLIQUE DU NIGER REGION DE _____ DEPARTEMENT DE _____ Canton ou groupement de _____ Commune de _____	PROCÈS VERBAL DE CONCILIATION N° : _____	
L' An Deux Mille _____ Et le _____ Par devant nous _____ Chef du village, Tribu, Canton ou Groupement de _____ En présence de _____ et de _____		
ONT COMPARU		
Les nommés :		
M./Mme _____	le demandeur	
M./Mme _____	le défendeur	
Les Témoins		
1) _____	1 ^{er} témoin du demandeur	
2) _____	2 ^{ème} témoin du demandeur	
3) _____	1 ^{er} témoin du défendeur	
4) _____	2 ^{ème} témoin du défendeur	
Objet du litige : _____		
Après confrontation des arguments des parties, il a été convenu ce qui suit :		

De tout ce qui précède, nous les déclarons * Conciliés <input type="checkbox"/> * non conciliés <input type="checkbox"/> , et dressons le présent procès verbal que nous signons après lecture faite, avec les parties et les témoins.		
<u>le Demandeur :</u>	<u>le Défendeur :</u>	<u>le Chef de</u>
1 ^{er} Témoin demandeur	1 ^{er} Témoin défendeur	
2 ^{ème} Témoin demandeur	2 ^{ème} Témoin défendeur	
* Donner la mention initiale.		

BIBLIOGRAPHIE

1) DICTIONNAIRES ET ENCYCLOPÉDIES JURIDIQUES

ARNAUD André-Jean (Dir.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, LGDJ, Paris, 2^{ème} édition, 1993, 758 p.

CIPARISSE Gérard (Dir.), *Thesaurus multilingue du foncier de la FAO*, FAO, 2005 [[en ligne](#)].

COMBY Joseph, « Dictionnaire foncier », [[en ligne](#)].

CORNU Gérard, Association Henri CAPITANT, *Vocabulaire juridique*, PUF, Coll. Quadrige, Paris, 9^{ème} édition, 2011, 1095 p.

LAROUSSE, *Dictionnaire Grand Larousse*, Ed. Larousse, Paris, 2019, 2106 p.

REY-DEBOVE Josette et REY Alain (Dir.), *Le Petit Robert (grand format)*, Ed. Le Robert, 2013, 2880 p.

2) OUVRAGES GÉNÉRAUX, MANUELS, ET TRAITÉS

CHAMPEIL-DESPLATS Véronique, *Méthodologie du droit et des sciences du droit*, Dalloz, Paris, 2014, 432 p.

COLLIARD Claude-Albert et DUBOUIS Louis, *Institutions internationales*, Dalloz, Paris, 10^{ème} édition, 1995, 532 p.

DARESTE Pierre, *Traité de droit colonial*, Impr. du Recueil de législation, de doctrine et de jurisprudence coloniales, Paris, 1908, rééd. 1931-1932, 2 vol. 710 p. et 880 p.

DIEZ DE VELASCO VALLEJO Manuel, *Les organisations internationales*, Ed. Economica, Paris, 1999, 920 p.

DUPUY Pierre-Marie et KERBRAT Yann, *Droit international public*, Dalloz, Paris, 11^{ème} édition, 2012, 960 p.

NGUYEN Quoc Dinh, DAILLIER Patrick et PELLET Alain, *Droit international public*, LGDJ, Paris, 5^{ème} édition, 1994, 1317 p.

PATAULT Anne-Marie, *Introduction historique au droit des biens*, PUF, Paris, 1989, 336 p.

RUZIÉ David, *Droit international public*, Dalloz, Paris, 18^{ème} édition, 2006, 287 p.

3) OUVRAGES SPÉCIALISÉS, MONOGRAPHIES, MÉLANGES ET ACTES DE COLLOQUES

AUBY Jean-Bernard, *La globalisation, le droit et l'État*, LGDJ, Paris, 2010, 264 p.

BACHELET Michel, *Systèmes fonciers et réformes agraires en Afrique Noire*, LGDJ, Paris, 1968, 677 p.

BADIE Bertrand, *L'État importé – l'occidentalisation de l'ordre politique*, Ed. Fayard, Paris, 1992, 334 p.

BARRAUD Boris, *Repenser la pyramide des normes à l'ère des réseaux*, Ed. L'Harmattan, Paris, 2012, 396 p.

BARRAUD Boris, *La recherche juridique – Sciences et pensées du droit*, Ed. L'Harmattan, Paris, 2016, 556 p.

BARRIÈRE François, DIDER Philippe, DUPICHOT Philippe et FAUVARQUE-COSSON Bénédicte, Association Henri CAPITANT, *Les droits de tradition civiliste en question : Tome I, à propos des Rapports Doing Business de la Banque mondiale*, Ed. Société de Législation Comparée, Paris, 2006, 143 p.

BARRIÈRE Olivier et ROCHEGUDE Alain, *Foncier et environnement en Afrique : Des acteurs au(x) droit(s)*, Cahier d'anthropologie du droit, Ed. Karthala, Paris, 2007, 432 p.

BORRAS Saturnino, *Pro-poor land reform, a critique*, The University of Ottawa Press, Ottawa, 2007, 412 p.

BOURILLON Florence, CLERGEOT Pierre et VIVIER Nadine, *De l'estime au cadastre en Europe. Les systèmes cadastraux au XIX^{ème} et XX^{ème} siècle (Vol.3)*, Comité pour l'histoire économique et financière de la France/IGPDE, 2008, Vincennes, 428 p.

CAILLOSSE Jacques, *L'État du droit administratif*, LGDJ, Coll. « Droit et société », Paris, 2015, 339 p.

CARBONNIER Jean, *Flexible droit. Pour une sociologie du droit sans rigueur*, LGDJ, Paris, 10^{ème} Edition, 2001, 490 p.

CHASSOT Laurent, *Essai sur le pluralisme juridique – l'exemple du Vanuatu*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, Coll. Inter-normes, Aix-en-Provence, 2014, 166 p.

CHAUVEAU Jean-Pierre, COLIN Jean-Philippe, JACOB Jean-Pierre, LAVIGNE-DELVILLE Philippe et LE MEUR Pierre-Yves, *Modes d'accès à la terre, marchés fonciers, gouvernance et politiques foncières en Afrique de l'Ouest*, Ed. IIED, Londres, 2006, 92 p.

CHERY Frédéric-Gérald, *Société, économie et politique en Haïti, La crise permanente*, Ed. des Antilles SA, Port-au-Prince, 2005, 295 p.

CHOUQUER Gérard, *Les acquisitions massives de terres dans le monde*, Ed. Publi-Topex, Paris, 2012, 64 p.

CHOUQUER Gérard, *Terres porteuses. Entre faim de terres et appétit d'espace*, Acte Sud/Errance, Paris, 2012, 247 p.

CHOUQUER Gérard, *Le foncier, entre propriété et Expertise*, Presses des Mines, Paris, 2019, 320 p.

CHOUQUER Gérard, « *Paramount England* », *Études sur le système foncier anglais aux XI^{ème}-XIII^{ème} siècles*, Ed. Publi-Topex, Paris, 2020, 294 p.

CHOUQUER Gérard, *Les régimes de domanialité foncière dans le monde de l'Antiquité à nos jours : une proposition d'architecture juridique*, Presses universitaires de Franche-Comté, Besançon, 2022, 546 p.

CLERGEOT Pierre (Dir.), *1807. Un cadastre pour l'Empire. Cent millions de parcelles en France*, Ed. Publi-Topex, Paris, 2007, 120 p.

CLING Jean-Pierre et ROUBAUD François, *La Banque mondiale*, Ed. La Découverte, Paris, 2008, 128 p.

CORTEN André, *l'État faible : Haïti et République dominicaine*, Ed. Mémoire d'encrier, Montréal, 2011, 398 p.

DELMAS-MARTY Mireille, *Le Relatif et l'Universel. Les Forces imaginantes du droit (I)*, Ed. Le Seuil, Paris, 2004, 450 p.

DELMAS-MARTY Mireille, *Le pluralisme ordonné, Les forces imaginantes du droit (II)*, Ed. Le Seuil, Paris, 2006, 314 p.

DE MARI Éric et TAURISSON-POURET Dominique (Dir.), *L'Empire de la propriété. L'Impact environnemental de la norme en milieu contraint (III), Exemples de droit colonial et analogies contemporaines*, Victoires Éditions, Paris, 2016, 300 p.

DOAT Mathieu, LE GOFF Jacques, et PEDROT Philippe (Dir.), *Droit et complexité – Pour une nouvelle intelligence du droit vivant*, Presse universitaire de Rennes, Rennes, 2007, 252 p.

FERGUSON James, *The Anti-politics Machine : Development, Depoliticisation, and Bureaucratic Power in Lesotho*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1994, 336 p.

GASSE Victor, *Les régimes fonciers africains et malgache. Évolution depuis l'indépendance*, LGDJ, Paris, 1971, 332 p.

GAU-CABÉE Caroline, *Droits d'usage et Code civil : l'invention d'un hybride juridique*, Ed. LGDJ, Paris, 2006, 566 p.

HIBOU Béatrice, *Anatomie politique de la domination*, Ed. La Découverte, Coll. Sciences Humaines, Paris, 2011, 300 p.

LABOURET Henri, *Paysan d'Afrique Occidentale*, Ed. Gallimard, Paris, 1941, 307 p.

LAVIGNE-DELVILLE Philippe (Dir.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Ed. Karthala, Paris, 1999, 744 p.

LE ROY Etienne (Dir.), *Retour au foncier*, Cahier d'anthropologie du droit, Ed. Karthala, Paris, 2002, 323 p.

LE ROY Étienne, *La terre de l'autre : une anthropologie des régimes d'appropriation foncière*, Ed. Lextenso, Paris, 2011, 448 p.

LE ROY Etienne (Dir.), *La terre et l'homme, Espaces et ressources convoités, entre le local et le global, Actes du congrès d'ISAIDAT-SIRD*, Ed. Karthala, Paris, 2013, 317 p.

MAUSS Marcel, *Essai sur le don. Forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques*, PUF, Paris, 2012, 1^{ère} éd.1925, 241 p.

MEYER Ursula, *Foncier périurbain, citoyenneté et formation de l'État au Niger : une analyse ethnographique de Niamey*, LIT Verlag, Münster, 2018, 320 p.

MÜLLER Pierre, *Les politiques publiques*, PUF, Coll.« Que sais-je ? », Paris, 1990, 128 p.

NAUDET Jean-David, *Trouver un problème aux solutions, vingt ans d'aide au Sahel*, Ed. OCDE, Paris, 1999, 341 p.

OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre, *Anthropologie et développement, essai en socio-anthropologie du changement social*, Ed. Karthala, Paris, 1995, 224 p.

OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre, *La revanche des contextes*, Ed. Karthala, Paris, 2021, 480 p.

ORIOU Michèle, *Histoire et dictionnaire de la Révolution et de l'Indépendance d'Haïti, 1789-1804*, Fondation pour la recherche iconographique et documentaire, Port-au-Prince, 2002, 367 p.

OST François et VAN DE KERCHOVE Michel, *De la pyramide au réseau – Pour une théorie dialectique du droit*, Publication des facultés universitaires de Saint-Louis, Bruxelles, 2002, 596 p.

OSTROM Elinor, *Governing the Commons. The evolution of institutions for collective action*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990, 280 p.

PETIT-FRERE Roger, VANDAL Jean et WERLEIGH Georges, *Code rural de BOYER 1826 commenté*, Archives nationales d'Haïti, Port-au-Prince, 1992, 97 p.

POLANYI Karl, *La grande transformation*, Ed. Gallimard, Paris, 1983, 1^{ère} Ed. 1944, 419 p.

PURSEIGLE François, NGUYEN Geneviève, et BLANC Pierre (Dir.), *Le nouveau capitalisme agricole. De la ferme à la firme*, Les Presses de Sciences po., coll. « Économie politique », Paris, 2017, 305 p.

RAMBAUD Thierry, *Introduction au droit comparé*, PUF, Coll. Quadrige manuels, Paris, 2014, 296 p.

RAMEL Frédéric, *Philosophie des relations internationales*, Ed. Presses Sciences po, Paris, 2011, 520 p.

RAMONET Ignacio, *Géopolitique du chaos*, Ed. Galilée, Paris, 1997, 161 p.

RAUTENBACK Christa, BEKKER Jan Christoffel, et GOOLAM Nazeem Muhammad Ismail, *Introduction to legal pluralism in South Africa*, Ed. LexisNexis, Johannesburg, 2012, 371 p.

RICOEUR Paul, *Du texte à l'action, Essais d'herméneutique*, vol.2, Ed. Le Seuil, Paris, 1986, 464 p.

RIGAUDIERE Albert (Dir.), *De l'estime au cadastre en Europe. Le Moyen-Age*, (Vol.1), Comité pour l'histoire économique et financière de la France/IGPDE, 2006, 612 p.

SACCO Rodolfo, *La comparaison juridique au service de la connaissance du droit*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, Aix-en-Provence, 1991, 175 p.

THELOT Ely, *L'hégémonie du provisoire en Haïti. Aux origines de nos turbulences*, Ed. De l'Université d'État d'Haïti, Port-au-Prince, 2017, 311 p.

TIMSIT Gérard, *L'archipel de la norme*, PUF, Coll. Les voies du droit, Paris, 1997, 264 p.

VANDERLINDEN Jacques, *Anthropologie juridique*, Dalloz, Paris, 1996, 123 p.

VERDIER Raymond (Dir.), *Jean CARBONNIER, l'homme et l'œuvre*, Presses universitaires de Paris-Nanterre, Paris, 2011, 705 p.

VERNEAUX Roger, *Introduction générale et logique*, Ed. Beauchesne, Paris, 1964, 184 p.

WHITFIELD Lindsay (Dir.), *The politics of Aid. African Strategies for Dealing with Donors*, Oxford University Press, Oxford, 2009, 352 p.

WILLIAMSON Ian (Dir.), *Land Administration for Sustainable Development*, ESRI PRESS, Redlands, California, 2010, 487 p.

WINTGENS Luc, *Droit, principes et théories. Pour un positivisme critique*, Ed. Bruylant, Bruxelles, 2000, 185 p.

ZITTOUN Philippe, *La fabrique politique des politiques publiques : une approche pragmatique de l'action publique*, Presse de Sciences Po, Coll. « Sciences Po. Gouvernances », Paris, 2013, 344 p.

4) THÈSES ET MÉMOIRES

4.1 Thèses

AHOLOU Jean, *La réforme du droit foncier rural dans les États membres de l'Union économique et monétaire ouest africaine : tendances et limites*, thèse de doctorat en droit public, Université d'Abomey-Calavi, 2018, 428 p.

GAY Lauriane, *La fabrique très politique des politiques foncières sous le National Resistance Movement (NRM). Entre changement et Inertie*, thèse de doctorat en science politique, Université de Montpellier, 2016, 767 p.

KNECHT Caroline, *La propriété à l'épreuve des dispositifs de sécurisation foncière, études de cas au Burundi et en Haïti*, thèse de doctorat en droit, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2021, 425 p.

MARTINEAU Anne-Charlotte, *une analyse critique du débat sur la fragmentation du droit international*, thèse de doctorat en droit, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 2013, 473 p.

MÉRAND Basile, *Recherches sur les fonctions du consentement des administrés en droit administratif français*, thèse de doctorat en droit, Université de Brest, 2015, 603 p.

ORIOLE Michèle, *Structure foncière et système agraire dans le sud d'Haïti. Éléments de sociologie d'une réforme agraire*, thèse de doctorat en sociologie, Université de Paris 7, 1992, 345 p.

PAPAZIAN Hermine, *De la pluralité au pluralisme (sahélien)*, thèse de doctorat en sciences de l'environnement, Université AgroParisTech, 2015, 257 p.

PLANÇON Caroline, *La représentation dans la production et l'application du droit. Études de cas dans le droit de propriété foncière au Canada/Québec, en France et au Sénégal*, thèse de doctorat en droit, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2006, 667 p.

RENAUD Raymond, *Le régime foncier en Haïti*, thèse de doctorat en droit, Université de Paris, Ed. Domat-Monchrestien, 1934, 462 p.

TAPSOBA Lassane, *la contribution des projets de gestion électronique des documents (GED) à la performance organisationnelle de Ouagadougou*, thèse de doctorat en sciences de gestion, Université Aube Nouvelle-Ouagadougou, 2017, 358 p.

YOUNSA HAROUNA Hassane, *Les services d'eau face aux défis urbains sahéliens*, thèse de doctorat en aménagement de l'espace et urbanisme, Université Bordeaux-Montaigne, 2019, 315 p.

4.2 Mémoires

DLAMINI Siphwe, *Taking land reform seriously : from willing seller-willing buyer to expropriation*, Research dissertation in Master of Laws in Human Rights, University of Cape Town, 2014, 75 p.

ISSAKA Hamadou, *L'habitat informel dans les villes d'Afrique subsaharienne francophones à travers l'exemple de Niamey (Niger)*, mémoire de Master 2 en géographie, Institut de recherche sur les sociétés et l'aménagement, Université de Pau, 2007, 107 p.

JOSCELYNE Kimberly, *The nature, scope and purpose of spatial planning in South Africa*, Institute of Marine and Environmental Law, University of Cape Town, 2015, 61 p.

ROWE Olivier Allan, *A survey to assess perceptions on the value of examining survey records within the Surveyor-General(s) Office(s)*, Examination Copy for the degree of Master of Land Information Management, School of Environmental Sciences, University of Kwazulu-Natal, 2011, 67 p.

SALAÛN Katell, *La hiérarchie des preuves dans la fixation de la limite de propriété : les difficultés pratiques et théoriques d'application*, Mémoire en vue d'obtenir le diplôme d'ingénieur, École supérieure de géomètres et topographes, 2015, 80 p.

THOMAS Marie, *L'urbanisme et la gestion de l'urgence à Port-au-Prince. Analyse des projets réalisés dans des quartiers sinistrés*, mémoire de Master en architecture, Université de Liège, 2019, 138 p.

5) ARTICLES

5.1 Articles relatifs au Niger

AMSALLEM Jennifer, TONNEAU Jean-Philippe et CHAURAND Julie, « Méthode d'élaboration d'un dispositif de suivi et d'évaluation », in *Sciences Eaux et Territoires*, 2018/1, n°25, pp.20-25.

AUBAGUE Serge et BAARÉ Nasser Sani, « terres pastorales au Niger : les éleveurs face à la défense de leurs droits », in *revue Grain de sel*, n°73, juillet 2016-juin 2017.

BONNASSIEUX Alain, « Stratégies et dynamiques au Niger face aux contraintes environnementales », in *Les cahiers d'Outre-Mer*, n°270, avril-juin 2015.

CHAIBOU Abdouharaman, « La jurisprudence nigérienne en droit de la famille et l'émergence de la notion de "coutume urbaine" », in *journal of legal pluralism*, n°42, 1998, pp.157-170.

CHAIBOU Abdourahaman, « Islam et droit positif au Niger », Contribution au colloque *Islam, droits de l'homme et démocratie*, Niamey, janvier 2005.

GILLIARD Patrick, « Pauvreté et mobilités circulaires campagnes / villes au Niger » in *Géococonfluences*, mars 2006, [[en ligne](#)].

HABIBOU Ibrahim, MORMONT Marc, STASSART Pierre et YAMBA Boubacar, « Pastoralisme et politiques développementalistes : états de lieux sur les systèmes de tenure foncière pastorale en Afrique Subsaharienne », in *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, mai 2018, [[en ligne](#)].

JAMART Clara, « Le Code rural au Niger et les enjeux du pastoralisme », in *Capitalisation sur l'expérience du Code rural au Niger*, Fiche n°4, AGTER, mars 2011, [[en ligne](#)].

JAMART Clara, « Le Code rural du Niger. Une expérience unique de gouvernance du foncier agropastoral », in *revue Grain de sel*, n°57, janvier-mars 2012.

OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre, « Les quatre prisons du pouvoir », in *Marianne*, 4 janvier 2016 (publié également par *Le Républicain*, Niamey, 31 décembre 2015).

POLET François, « Les nouvelles modalités de l'aide au Nicaragua et au Niger : pour quelle appropriation ? », in *Les capacités d'absorption de l'aide et les défis oubliés du développement*, CETRI, 2009, 73 p.

TALFI IDRISSE Bachir, « Quel droit applicable à la famille au Niger ? Le pluralisme juridique en question », *Research Paper, The Danish Institute for Human Rights*, Avril 2008.

5.2 Articles relatifs à Haïti

AUDEBERT Cédric, « La diaspora haïtienne : vers l'émergence d'un territoire de la dispersion ? » in *Le défi haïtien : économie dynamique sociopolitique et migration*, 2011, pp.193-212.

CHOUQUER Gérard, « Les limites des concessions coloniales et la microdivision parcellaire dans la plaine de l'Artibonite », 2015, 10 p., [[en ligne](#)].

CHOUQUER Gérard, « Le droit foncier à l'époque coloniale en Haïti », 2015, 7 p., [[en ligne](#)].

COLLOT Gélin, « Le Code civil haïtien et son histoire », in *Bulletin de la Société d'Histoire de la Guadeloupe*, n°145-147, 2007.

DESHOMMES Caleb, « Une histoire de la justice administrative haïtienne », in *Le blog Droit administratif*, novembre 2018, [[en ligne](#)].

DUFUMIER Marc, « Agriculture paysanne, insécurité alimentaire et question environnementales en Haïti », in *Agriculture et paysannerie du tiers-monde*, Ed. Karthala, Paris, 2004, pp.467-494.

LE NOUVELLISTE, « Entretien avec Michèle ORIOL, Secrétaire exécutive du Comité interministériel d'aménagement du territoire », in *Le Nouvelliste*, mercredi 5 septembre 2012.

LOMBART Marie, PIERRAT Kevin et REDON Marie, « Port-au-Prince : un "projectorat" haïtien ou l'urbanisme de projets humanitaires en question », in *Cahiers des Amériques latines*, n°75, 2014, pp.97-124.

MICHEL André et MARTIN Louis, « Un exemple de créolisation juridique modulée : le Code civil haïtien de 1825 et le Code Napoléon », in *Revue internationale de droit comparé*, vol. 48 n°2, avril-juin 1996, pp.443-456.

NAUD Pierre-Louis, « La juridicisation de la vie sociopolitique et économique en Haïti. Enjeux et limites », in *Droit et Société*, 2007/1, n°65, pp.123 à 151.

ORIOU Michèle et DORNER Véronique, « L'indivision en Haïti. Droits, temps et arrangements sociaux », in *Économie rurale*, 2012, n° 330-331, pp.161-174.

PAISANT Gilles, « De la place de la coutume dans l'ordre juridique haïtien. Bilan et perspectives à la lumière du droit comparé. Actes du colloque des 19 et 30 novembre 2001 », in *Revue internationale de droit comparé*, Vol. 55, n°4, octobre-décembre 2003, pp.1013-1015.

PROPHÈTE Jean M., « Les habitations rurales dans l'optique de la décentralisation et de l'aménagement spatial », in *Cubergeo : European Journal of Geography*, document 113, novembre 1999, [[en ligne](#)]

REDON Marie, « La question foncière : un aspect de la reconstruction qui ne peut être sous-estimé », in Jean-Daniel RAINHORN (Dir.), *Haïti, réinventer l'avenir*, Ed. De l'université d'État d'Haïti, Port-au-Prince, 2012, pp.297-307.

SALIGNON Pierre, « Haïti, république des ONG : l'empire humanitaire en question », in Jean-Daniel RAINHORN (Dir.), *Haïti, réinventer l'avenir*, Ed. de l'université d'État d'Haïti, Port-au-Prince, 2012, pp.185-204.

TROUILLOT Lyonel, « Haïti : le Bien et le Mal ... », in *Humanitaire*, n°27, 2010, pp.31-34, [[en ligne](#)].

5.3 Articles relatifs à l'Afrique du Sud

ANDREW Nancy, « Concentration des terres agricoles sud-africaines », in *Anthropology of food*, 2015, [[en ligne](#)].

BAHL Niharika, « Accommodation and altercation : the challenge of legal pluralism in India and South Africa », in *Africa Journal of Comparative Law*, Volume 16, Issue 1, mars 2016, pp.58-89.

COUSINS Ben, « Consultations communautaires et lobbying national en Afrique du Sud », *Institute for Poverty, Land and Agrarian studies, University of the Western Cape*, 2003.

COUSINS Ben, « Grounding democracy : the politics of land in post-apartheid South Africa », Contribution au colloque *Lessons from the field : a decade of democracy*, Johannesburg, 2004.

COUSINS Tessa et HORNBY Donna, « *The realities of tenure diversity in South Africa* », Contribution au colloque *Les frontières de la question foncière*, Montpellier, 2006.

DELLIER Julien et GUYOT Sébastien, « Le foncier communautaire, quelles perspectives dans l’Afrique du Sud postapartheid ? Exemple de l’ex-bantoustan du Transkei », in PONSONNET Maïa et TRAVESI Céline (Dir.), *Les conceptions de la propriété foncière à l’épreuve des revendications autochtones : possession, propriété et leurs avatars*, 2015, 304 p., pp.209-232, [en ligne].

DRIMIE Scott, « Les questions foncières en Afrique du Sud : perspectives et mécanismes de la réforme foncière, 1994-2004 », in *Afrique contemporaine*, 2/2004 (n°210), pp.57-78.

DU BOIS François, « *Introduction to South African Law : History, System and Sources* », in *the Law of South Africa, Kluwer Law International*, 2004, 584 p.

GERVAIS-LAMBONY Philippe et GUILLAUME Bruno, « Odi-Moretele : urbanisation déplacée et réintégration territoriale en Afrique du Sud », in *L’Espace géographique*, tome 28, n°2, 1999. pp.159-169.

GILDENHUYS Burgert, « *State controlled land in four maps : the 24 million hectares puzzle* », in *Businessday*, 12 mars 2018.

HULL Simon, BABALOLA Kehinde, WHITTAL Jennifer, « *Theories of Land Reform and Their Impact on land Reform success in Southern Africa* », in *Land Revue*, 2019, 28 p.

PENDA Jean-Alain, « Les systèmes de *common Law* en Afrique sub-saharienne : le cas du Ghana, du Nigéria, de la Tanzanie et de l’Afrique du Sud », in *Revue l’ERSUMA*, numéro Spécial IDEF, Mars 2014.

PIENAAR Gerrit, « *A comparison between some aspects of South African deeds registration and the German registration system* », in *Comparative and International Law Journal of Southern Africa*, Vol. 19, Issue 2, Juillet 1986, pp.236-251.

RADLOFF F., « *Land Registration and Land Reform in South Africa* », in *The John Marshall Law review*, Vol. 26, Issue 3, 1996, pp. 809-834.

SIDIROPOULOS Elizabeth, « L’Afrique du Sud sur l’échiquier mondial : donateur émergent et acteur géopolitique », in *Aid, Emerging Economies and Global Policies*, 3/2012.

UBINK Janine et PICKERING Joanna, « *Shaping legal and institutional pluralism : land rights, access to justice and citizenship in South Africa* », in *South African Journal on Human Rights*, Vol.36, 2020.

5.4 Autres articles (tous domaines et zones géographiques)

ASCENSIO Hervé, « *Soft law : 50 nuances de gris* » in *Dictionnaire des idées reçues en droit international*, Ed. Pedone, 2017, 598 p., pp.541-546.

BASSERIE Vincent, « Les initiatives des acteurs régionaux ouest-africains et continentaux en matière foncière », in *Grain de sel*, n°57, janvier-mars 2012, pp.19-21.

BAYART Jean-François, « L’Afrique dans le monde : une histoire d’extraversion », in *Critique internationale*, Vol.5, n°1, pp.97-120.

BÉAUR Gérard, « Les rapports de propriété en France sous l’Ancien régime et dans la Révolution », in Nadine VIVIER (Dir.), *Ruralité française et britannique, XIII^{ème} – XX^{ème} siècles*, Presses universitaires de Rennes, 2015, pp.187-200.

BELLEY Jean-Guy, « L’État et la régulation juridique des sociétés globales. Pour une problématique du pluralisme juridique », in *Sociologie et sociétés*, Vol. 18, avril 1986, pp.11-32.

BERNASCONI Jean-Luc, « Le financement du développement par l’aide budgétaire générale : premier bilan et perspectives à moyen terme », in *Annuaire suisse de politique de développement*, 2007, pp.197-213, [[en ligne](#)].

BERNHEIM Emmanuelle, « Le ”pluralisme normatif” : un nouveau paradigme pour appréhender les mutations sociales et juridiques », in *Revue interdisciplinaire d’études juridiques*, 2011/2, Vol. 67, pp.1-41.

BIDART Claire, DEGENNE Alain et GROSSETTI Michel, « Introduction », in *La vie en réseau, Dynamique des relations sociales*, Presses universitaires de France, 2011, pp.1-17.

BLONDIAUX Loïc et SINTOMER Yves, « L’impératif délibératif », in *Rue Descartes*, vol.63, n°1, 2009. pp.28-38.

BLOT Julie et SPIRE Amandine, « Déguerpissements et conflits autour des légitimités citadines dans les villes du Sud », in *L’Espace Politique*, n°22, 2014, [[en ligne](#)].

BOUCKAERT Geert, « Moderniser l’État, quelle est la route à suivre ? », in *Revue internationale des sciences administratives*, 2006/3, vol.72, pp.349-354.

BROMLEY Daniel, « *Formalising property relations in the developing world: The wrong prescription for the wrong malady* », in *Land Use Policy*, vol. 26, Issue 1, 2009, pp.20-27.

BROWN David, « Le gouvernement électronique et l’administration publique », in *Revue Internationale de Sciences Administratives*, 2005/2 Vol. 71, pp. 251-266.

BRUNET Pierre, « L’articulation des normes. Analyse critique du pluralisme ordonné », in Jean-Bernard AUBY (Dir.) *L’influence du droit européen sur les concepts du droit public français*, Dalloz, 2010, pp.195-213.

CAILLOSSE Jacques, « Savoir juridique et complexité : le cas du droit administratif » in Mathieu DOAT, Jacques LE GOFF, et Philippe PEDROT (Dir.), *Droit et complexité – Pour une nouvelle intelligence du droit vivant*, Presse universitaire de Rennes, 2007, pp.163-180.

CALAZA Julien, « Le *soft law* international, entre inspiration et aspiration », in *Revue interdisciplinaire d’études juridiques*, 2011/1, vol. 66, pp. 41-84.

CAMPBELL Bonnie et HATCHER Pascale, « Existe-t-il encore une place pour la coopération bilatérale ? réflexions à partir de l'expérience canadienne », in *Revue Tiers monde*, n°179, 2004, pp.665-687.

CANTEGREIL Julien, « Humanisme et mondialisation - Entretien avec Mireille Delmas-Marty », in *laviedesidées.fr*, septembre 2009, [[en ligne](#)].

CARBONNIER Jean, « Internormativité », in André-Jean ARNAUD (Dir.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et sociologie du droit*, LGDJ, Paris, 2^{ème} édition, 1993, p.313.

CHASSOT Laurent, « Quelle place pour la coutume dans le monde globalisé ? », in *Les Cahiers de la Justice*, n°1, 2011, pp.89-104.

CHATZISTAVROU Filippa, « L'usage du *soft law* dans le système juridique international et ses implications sémantiques et pratiques sur la notion de règle de droit », in *Le portique*, n°15, 2005, 13 p., [[en ligne](#)].

CHAUVEAU Jean-Pierre, « Les leçons de l'histoire. Les politiques de formalisation des droits "coutumiers" en Afrique subsaharienne depuis la période coloniale », contribution aux journées d'études *Formalisation des droits et des obligations*, Comité technique foncier et développement, Ministère des Affaires étrangères/Agence française de développement, décembre 2013.

CHAUVEAU Jean-Pierre, « Les politiques de formalisation des droits coutumiers en Afrique rurale subsaharienne : une perspective historique », in COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT *La formalisation des droits sur la terre : bilan des expériences et des réflexions*, Ministère des Affaires étrangères/Agence française de développement, juin 2017, 88 p., pp. 49-61.

CHAUVEAU Jean-Pierre et LAVIGNE-DELVILLE Philippe, « Quelles politiques foncières intermédiaires en Afrique francophone ? », in Philippe LAVIGNE-DELVILLE (Dir.), *Comment réduire pauvreté et inégalités : pour une méthodologie des politiques publiques*, Ed. Karthala, 2002, pp.211-239.

CHAUVEAU Jean-Pierre, LE PAPE Parc et OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre, « La pluralité des normes et leurs dynamiques en Afrique : implications pour les politiques publiques », in Gérard WINTER (Dir.), *Inégalités et politiques publiques en Afrique : pluralité des normes et jeux d'acteurs*, IRD, Ed. Karthala, 2001, pp.145-162.

CHOUQUER Gérard, « Arpentage, cadastre et fiscalité foncière, de l'Antiquité à l'époque moderne », in *Etudes rurales*, n°181, 2008, 31 p.

CHOUQUER Gérard, « Enjeux fonciers. Troisième partie : thèmes transversaux », in *Études rurales*, n°186, 2010, pp.211-224.

CHOUQUER Gérard, « Étienne Le Roy, La terre de l'autre, une anthropologie des régimes d'appropriation foncière, Paris, LGDJ, Lextenso, 2011, 441 p. », in *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, n°63-4/4 bis, 2016, pp.250-252.

CHOUQUER Gérard et PURSEIGLE François, « Les territoires saisis par la firme », in *Études rurales*, n°191, juillet 2013, [[en ligne](#)].

CLERC Valérie et DEBOULET Agnès, « Quel Nouvel Agenda urbain pour les quartiers précaires ? La fabrique des accords internationaux sur l'urbanisation pour la conférence Habitat III », in *Métropoles* (en ligne), Hors-série 2018.

CLIFFE Lionel, ALEXANDER Jocelyn, COUSINS Ben et GAIDZANWA Rudo, « *An overview of Fast Track Land Reform in Zimbabwe: editorial introduction* », in *Journal of Peasant Studies*, 2011, Vol.38, n°5, pp.907-938.

COMBY Joseph, « L'impossible propriété absolue », in ASSOCIATION DES ÉTUDES FONCIÈRES (ADEF), *Un droit inviolable et sacré*, 1990, [[en ligne](#)].

COMBY Joseph, « Sécuriser la propriété foncière sans cadastre », contribution au symposium de la Banque mondiale, mai 2007, [[en ligne](#)].

COMBY Joseph, « Sortir du système foncier colonial » - Contribution au colloque *Repenser la sécurisation foncière urbaine en Afrique*, Institut d'urbanisme de Montréal, Université de Montréal, avril 2013, [[en ligne](#)].

COMBY Joseph, « Comment fabriquer la propriété », [[en ligne](#)].

COTULA Lorenzo, « *International Soft-law Instruments and Global Resource Governance : Reflections on the Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure* », in *Law, Environment and Development Journal*, 13/2, 2017, pp.117-133.

COUSSY Jean, « L'économie politique à la Banque mondiale : la fin des exclusives ? » in *L'Économie politique*, n°30, 2006/2, pp.7-20.

DANIC Olivia, « Objectifs du Millénaire : parfaits pour le quatrième » in *Dictionnaire des idées reçues en droit international*, Ed. Pedone, 2017, pp.397-401.

DARBON Dominique, « Des administrations africaines paradoxales : entre pratiques locales plurales et régimes d'aide incertains », in *Quaderni* n°87, printemps 2015, pp.37-50.

DAU Elisabeth, « Gouvernance », in *Dictionnaire d'administration publique*, Presses universitaires de Grenoble, 2014, pp.249-250.

DEININGER Klaus et FEDER Gershon, « *Land Registration, Governance, and Development : Evidence and Implications for Policy* », in *The World Bank Research Observer*, Vol.24, n°2, août 2009.

DELAHAYE Olivier, « Réforme agraire et marché foncier : la réflexion aux États-Unis et son impact dans les institutions multilatérales de développement », in *revue Tiers Monde*, n°174, 2003, pp.449-466.

DELMAS-MARTY Mireille, « Introduction - Les nouveaux lieux et les nouvelles formes de régulation des conflits » in Jean CLAM et Gilles MARTIN (Dir.), *Les transformations de la régulation juridique*, LGDJ, 1998, pp. 209-221.

DELMAS-MARTY Mireille, « Le pluralisme ordonné et les interactions entre ensembles juridiques », in *Recueil Dalloz*, n°14, 2006, pp.951-957.

DELMAS-MARTY Mireille, « Études juridiques comparatives et internationalisation du droit », in *L'annuaire du Collège de France*, n°111, 2012, pp.739-758.

DELMAS-MARTY Mireille, « La tragédie des 3 C », Préface in Mathieu DOAT, Jacques LE GOFF et Philippe PEDROT (Dir.), *Droit et complexité - Pour une nouvelle intelligence du droit vivant*, Presses Université de Rennes, 2007, pp.7-12.

DE MILLY Hubert, « Les objectifs de développement durable : éléments d'analyses et impacts possibles pour les agences d'aide », in *Techniques financières et développement*, vol. 121, n°4, 2015, pp.37-48.

DE SCHUTTER Olivier, « Comment détruire la paysannerie mondiale de manière responsable », in *project-syndicate.org*, juin 2010, [[en ligne](#)].

DE SOUSA SANTOS Boaventura, « Droit. Une carte de la lecture déformée. Pour une conception post-moderne du droit », in *droit et société*, n°10, 1988, pp.363-390.

DEVEZE-SANSON Nathalie, « Nouvelles technologies de l'information et de la communication », in *Dictionnaire d'administration publique*, Presses universitaires de Grenoble, 2014, pp.349 à 350.

DJOHY Georges et EDJA Honorat, « Valorisation de bourgoutières dans les terroirs riverains du parc du W au Nord-Bénin », in *Géohistoire des risques et des patrimoines naturels fluviaux*, vol.5 n°3, décembre 2014.

DOAT Mathieu, « Remarques sur les rapports entre concepts juridiques et complexité » in Mathieu DOAT, Jacques LE GOFF, et Philippe PEDROT (Dir.), *Droit et complexité – Pour une nouvelle intelligence du droit vivant*, Presse universitaire de Rennes, 2007, pp.181-194.

DUPUY René-Jean, « La technique de l'accord mixte utilisée par les Communautés européennes », in *Annuaire de l'Institut de droit international*, Tome 55, 1973, pp.259-263.

EBERHARD Christophe, « Préliminaires pour des approches participatives du droit, de la gouvernance et du développement durable », in *Revue interdisciplinaire d'études juridiques* », Vol. 62, 2009/1, pp.125-151.

ENEMARK Stig, « *Land Administration and Cadastral Systems in support of Sustainable Land Governance* », contribution au 3^{ème} forum sur l'administration foncière, Téhéran, Iran, 2009.

ENGUÉLÉLÉ Maurice, « Quelques apports de l'analyse de l'action publique à l'étude du politique en Afrique subsaharienne », in *Politique et Sociétés*, Vol.27, 2008, pp.3-28.

FASSIN Didier, « Sur le seuil de la caverne : l'anthropologie comme pratique critique », in Pascale HAAG, Cyril LEMIEUX (Dir.), *Faire des sciences sociales*, Ed. de l'EHESS, 2012, pp.263-287.

GIRARD Paquerette, « L'évolution du rôle des juges », in *Les Cahiers de droit*, n°42 (n°3), 2001, pp.361-371.

GRAIN, « Le piège de l'investissement agricole socialement responsable », octobre 2015, [en ligne].

HABERMAS Jürgen, « Sur le droit et la démocratie », in *Le Débat*, n°97, 1997, pp.42-47.

HAMELINK Cees J., « Les technologies de l'information et le tiers monde », in *Tiers-Monde*, tome 28, n°111, 1987, pp.687-700.

HAMON Léo, « L'importance des modèles et des idéologies », in *Revue Tiers Monde*, année 1960, pp.156-160.

HANSTAD Tim, « *Designing Land Registration Systems for Developing Countries* », in *American University International Law reviews*, Vol.13, n°3, 1998, pp.647-703.

HERRERA Carlos Miguel, « Culture juridique et politique : une introduction », in *Revue internationale de sémiotique juridique*, n°29, 2016, pp.721-272.

HESSELING Gerti et LE ROY Étienne, « Le droit et ses pratiques », in *Politique africaine*, Vol. 40, 1990, pp.3-11.

JALLAMION Carine, « La "traduction" du droit français aux colonies : du vocabulaire juridique à l'entreprise de colonisation », in Marie BASSANO et Wanda MASTOR (Dir.), *Justement traduire*, pp.199-222.

JANSEN Kees et ROQUAS Esther, « *Modernizing insecurity: the land titling project in Honduras* », in *Development and Change*, vol. 29 no 1, 1998, pp.81-106.

JOS Emmanuel, « Droit du développement, Ex-fan des sixties », in *Dictionnaire des idées reçues en droit international*, Ed. Pedone, 2017, pp.181-185.

LAMY Pascal, « L'émergence des préférences collectives dans le champ de l'échange international : quelles implications pour la régulation de la mondialisation », contribution à la conférence *Préférences collectives et gouvernance mondiale : quel avenir pour le système commercial mondial ?*, septembre 2004.

LAU Edwin, « Principaux enjeux de l'administration électronique dans les pays membres de l'OCDE », in *Revue française d'administration publique*, n°110 2004/2, pp.225 à 243.

LAVAGNON Ika, « Les agences d'aide au développement font-elles assez en matière de formulation des facteurs clés de succès des projets ? », in *Management et avenir*, n°12, 2007, pp.165-182.

LAVIGNE-DELVILLE Philippe, « Comment articuler législation nationale et droits fonciers locaux : expériences en Afrique de l'ouest francophone », in *Zones arides*, n°86, IIED, 1999.

LAVIGNE-DELVILLE Philippe, « Le foncier et la gestion des ressources naturelles », in *Mémento de l'Agronome, CIRAD/GRET/MAE*, 2002, pp. 201-221.

LAVIGNE-DELVILLE Philippe, « Quelques mystères de l'approche de Hernando de Soto », in *L'Économie politique*, n°28, 2005, pp.92-106.

LAVIGNE-DELVILLE Philippe, « Sécurisation foncière, formalisation des droits, institutions de régulation foncière et investissements. Pour un cadre conceptuel élargi », in *Revue des questions foncières*, FAO, n°1, 2010, pp.5-34.

LAVIGNE-DELVILLE Philippe, « Gérard Chouquer, *le foncier, entre propriété et expertise*, Presses des mines/académie d'agriculture de France, 2019 », in *Revue internationale des études du développement*, n°245, 2021, pp.257-258.

LAVIGNE-DELVILLE Philippe et LE MEUR Pierre-Yves, « Expertise anthropologique et politiques foncières au Sud », in *Économie rurale*, n°353-354, mai-juillet 2016, pp.81-94.

LAVIGNE-DELVILLE Philippe et THIEBA Daniel, « Débat public et production des politiques publiques au Burkina Faso. La politique nationale de sécurisation foncière », in « *Participations* », n°11, 2015/1, pp.213 à 236.

LECA Jean, « L'État entre *politics*, *policies* et *polity*, ou peut-on sortir du triangle des Bermudes ? », in *Gouvernement et action publique*, vol.1, n°1, 2012, pp.59-82.

LEGRAND Pierre, « A propos d'une réflexion sur la comparaison juridique », in *Revue internationale de droit comparé*, Vol.45, n°4, octobre-décembre 1993, pp.879-888.

LE ROY Etienne, « La sécurité foncière dans un contexte africain de marchandisation imparfaite de la terre », in *Dynamique des systèmes agraires : terre, terroir, territoire : les tensions foncières*. Ed. ORSTOM, 1995, pp. 455-472.

LE ROY Etienne, « La face cachée du complexe normatif en Afrique noire francophone », in Philippe ROBERT, Francine SOUBIRAN-PAILLET, et Michel VAN DE KERCHOVE (Dir.), *Normes, Normes juridiques, Normes pénales – Pour une sociologie des frontières – Tome I*, Ed. L'Harmattan, 1997, pp.123-138.

LE ROY Étienne, « L'espace et le foncier. Trois représentations qui éclairent en Afrique l'histoire de l'humanité et la complexité des solutions juridiques », in *Intercoopérant*, 1998, [[en ligne](#)].

LE ROY Étienne, « Le tripode juridique », in *L'Année sociologique*, Vol.57, 2007, pp.341-351.

LE ROY Étienne, « La notion d'effectivité du droit », in *Droit et société*, n°79, 2011, pp.715-732.

LE ROY Etienne, « Les appropriations des terres à grande échelle et les politiques foncières au regard de la mondialisation d'un droit en crise », in *Droit et société*, n°89, 2015, pp.193-206.

LE ROY Étienne, « Pourquoi en Afrique, "le droit" refuse-t-il toujours le pluralisme que le communautarisme induit », in *Anthropologie et Sociétés*, n°40, 2016, pp. 25-42.

LIM C.S. et MOHAMED M.Z, « *Criteria of project success : an explanatory re-examination* », in *International journal of project management*, vol. 17, n°4, 1999, pp. 243-248.

LOUKOU Alain François, « Les TIC au service du développement en Afrique » in *tic&société*, vol.5, n°2-3, 2011, [[en ligne](#)].

MACDONALD Rod et KLEINHANS Martha-Marie, « *What is a critical legal pluralism* », in *La revue canadienne Droit et société*, Vol.2, Issue 2, 1997, pp.25-46.

MARTENS Paul, « Compte-rendu, François OST, *Le temps du droit*, Ed. Odile Jacob, 1999, 376 p. », in *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2000/2, Vol. 45, pp.165-170.

MASSIAH Gustave, « Habitat III et l'évolution du débat international sur la ville », in *Pour mémoire, Hors-série n°21*, automne 2017, pp.20-24.

MATALA-TALA Léonard, « L'ineffectivité du droit positif en Afrique subsaharienne », in *Civitas Europa*, n°31, 2013, pp.239-260.

MATHIEU Paul, « Pratiques informelles, gestion de la confusion et invention du foncier en Afrique », in Gérard DE VILLIERS (Dir.), *Phénomènes informels et dynamiques culturelles en Afrique*, Ed. L'Harmattan, 1996, pp. 64-87.

McNAMARA Robert, « La crise du développement en Afrique : stagnation de l'agriculture, explosion démographique et détérioration de l'environnement », in *Actes du Forum de Tokyo sur les stratégies de développement pour les pays les moins avancés pendant les années 90*, Fonds d'équipements des Nations unies (FENU), pp.29-72.

MELLAC Marie, « Le foncier, levier du développement ? De l'usage évolutif d'un même dispositif de formalisation pour différents projets de développement : réflexions à partir de l'exemple du Vietnam postsocialiste », in COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT, *La formalisation des droits sur la terre dans les pays du Sud*, Ministère des Affaires étrangères/Agence française de développement, mars 2015, pp.133-142.

MERLET Michel, « Différents régimes d'accès à la terre dans le monde. Le cas de l'Amérique latine », in *Mondes en développement*, n°151, 2010, pp.35-50.

MOCKLE Daniel, « La gouvernance publique et le droit », in *Les cahiers du droit*, n°47, 2006, pp.89-165.

MONTAIN-DOMENACH Jacqueline, « Les influences de Jean CARBONNIER sur l'enseignement du droit : les nécessités de la rupture », in Raymond VERDIER (Dir.), *Jean CARBONNIER. l'homme et l'œuvre*, Presses universitaires de Paris-Nanterre, 2011, pp.97-108.

MÜLLER Birgit, « Comment rendre le monde gouvernable dans le gouverner : les organisations internationales analysées par les anthropologues », in *Critique internationale*, n°54, 2012/1, pp.9-18.

MUTTENZER Franck, « La mise en œuvre de l'aménagement forestier négocié, ou l'introuvable gouvernance de la biodiversité à Madagascar », in Étienne LE ROY (Dir.), *cahier d'anthropologie du droit*, Ed. Karthala, 2002, pp.135-189.

NAUDET Jean-David, « Vingt ans d'aide au Sahel. Un bilan pour envisager la coopération de la génération à venir », Document de travail, 1998, 44 p.

NAUDET Jean-David, « Le dilemme entre solidarité et dépendance », in *Autrepart*, Vol. 13, 2000, pp.173-193.

OBERDORFF Henri, « Subsidiarité », in *Dictionnaire d'administration publique*, Presses universitaires de Grenoble, 2014, pp. 484-486.

OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre, « La politique du terrain. Sur la production des données en anthropologie », in *Enquête*, 1/1995, [[en ligne](#)].

OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre, « Industrie du développement : les mésaventures des modèles voyageurs », in *AOC*, septembre 2019, [[en ligne](#)].

OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre, « Le terrain en anthropologie. Un éclectisme méthodologique délibéré », in *Blogterrain*, 7 décembre 2021, [[en ligne](#)].

OPOKU Kyeretwie, « L'évolution du droit foncier en Afrique occidentale », in *Law and Politics in Africa, Asia and Latin America*, Vol. 6, No. 4, 1973, pp. 385-405.

OST François, « l'Interprétation logique et systématique et le postulat de rationalité du législateur », in Michel VAN DE KERCHOVE (Dir.), *L'interprétation en droit : Approche pluridisciplinaire*, Presses de l'Université Saint-Louis, 1978, pp.97-184.

OULD AMAR Ahmed, « Amélioration des méthodes ou réforme politique ? Quel cadre d'analyse pour opérationnaliser la démarche de conception des politiques publiques de lutte contre la pauvreté et les inégalités », in *Afrique contemporaine*, 2003/4 n°208, pp.47 à 55.

PAQUEMENT François, *Essai de typologie des systèmes d'aide au développement. La France et l'aide publique au développement*, 2006, 26 p., [[en ligne](#)].

PAQUEMENT François, « Belles histoires de l'aide », in *Afrique contemporaine*, n°236, 2010, pp.41-51.

PAQUEMENT François, « L'aide au développement : mise en perspective sur le long terme », in *Sociologies pratiques*, n°27, 2013, pp.13-17.

PAQUEMENT François, « L'aide au développement à la veille de 2015, Évolutions stylisées d'une politique publique aux multiples facettes », in *Quaderni*, n°87, 2015, pp.19-36.

PAYE Olivier, « La gouvernance, d'une notion polysémique à un concept politologique », in *revue études internationales*, Vol. 36, n°1, mars 2005, pp.13-40.

PERELMAN Chaïm, « L'interprétation juridique », in *Archives de philosophie du droit*, Tome XVII, 1972.

PERROT Marie-Dominique, « Mondialiser le non-sens », in *Revue du MAUSS*, n°20, 2002, pp.204-221.

PETERS Pauline, *Challenges in Land Tenure and Land Reform in Africa: Anthropological Contributions*, in *World Development*, vol. 37, 2009, pp.1317-1325.

PLANÇON Caroline, « La réception de la pyramide dans le contexte du pluralisme juridique sénégalais », in *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2002/2, Vol.49, pp.137-158.

PLANÇON Caroline, « Bail emphytéotique et fiducie. Voies de la réforme foncière au Sénégal », in *Foncier et environnement en Afrique : des acteurs au(x) droit(s)*, Cahier d'anthropologie du droit, Ed. Karthala, 2007, pp.249-279.

PLANÇON Caroline, « Droit, foncier et développement : les enjeux de la notion de propriété - étude de cas au Sénégal », in *Revue Tiers Monde*, n° 200, 2009, pp.837-851.

PLANÇON Caroline, « Enjeu des droits fonciers dans la gestion des ressources naturelles », in *VertigO*, Hors-série 6, novembre 2009, [[en ligne](#)].

PLANE Patrick, « La Banque mondiale et la genèse de la notion de bonne gouvernance », in *Mondes en développement*, 2012, n°158, pp.51-70.

RIPOLL Samuel, « La question urbaine au prisme des Nations unies. Retour sur la conférence "Habitat III" », in *Revue internationale des études du développement*, 2017/4, n°232, pp.141-162.

ROCHEGUDE Alain, « Foncier et décentralisation. Réconcilier la légalité et la légitimité des pouvoirs domaniaux et fonciers », in *Cahiers d'anthropologie du droit*, 2002, pp.15-43.

ROCHEGUDE Alain, « Le droit d'agir, une proposition pour la bonne gouvernance foncière », in *Cahiers d'anthropologie du droit*, 2005, pp.59-72.

ROY Francis, Le développement de systèmes cadastraux pour un aménagement durable du territoire, in *Cahiers de géographie du Québec*, n°141, décembre 2006, pp.361-369.

SARFATI Jean-Jacques, « Des limites de l'idée du droit flexible », in *Le Philosophoire*, n°38, 2012, pp.207-228.

SOLEIL Sylvain, « le modèle juridique français : recherches sur l'origine d'un discours » in *Droits*, n°38, 2003/2, PUF, pp.83 à 95.

SOLEIL Sylvain, « Pourquoi comparait-on les droits au XIXème siècle ? », In *Revue Clio@Themis*, 2017, [[en ligne](#)].

SOME Jessica, « Les plans d'ajustement structurel : succès et échecs », in *Les Yeux du Monde*, 30 septembre 2013, [[en ligne](#)].

THION Philippe, « bibliographie », in *Droit et société*, n°58, 2004, pp.768-770.

TIMSIT Gérard, « La loi à la recherche du paradigme perdu », in *revue européenne de sciences sociales*, Tome XXXIV, 1996, n°104, pp.57-79.

UBEDA SAILLARD Muriel, « Common Law : bientôt commun à tous », in *Dictionnaire des idées reçues en droit international*, Ed. Pedone, 2017, pp.85-95

VANDERLINDEN Jacques, « Villes africaines et pluralisme juridique », [[en ligne](#)].

VANDERLINDEN Jacques, « Les droits africains, entre positivisme et pluralisme », in *Bulletin des séances de l'Académie royale des sciences d'Outre-mer*, 2000, pp.279-292.

VAN HAEPEREN Béatrice, « Que sont les principes du New Public Management devenus ? », in *Reflets et perspectives de la vie économique*, 2012/2, pp.83-99.

VERDIER Raymond, « Chef de terre et chef de lignage », in Jean POIRIER (Dir.), *Etudes de droit africain et de droit malgache*, 1965, pp.333-359.

VERON Jacques, « Les défis de l'urbanisation dans les pays du Sud », in *Revue internationale et stratégique*, 2018/4, pp.119-127.

VIRALLY Michel, « Vers un droit international du développement », in *Annuaire français de droit international*, 1965, pp.3-12.

VIRALLY Michel, « La distinction entre textes internationaux ayant une portée juridique entre les acteurs et textes qui en sont dépourvus », in *Annuaire de l'Institut de droit international*, Vol. 60-I, II, 1983, p.221-223.

WALKER Neil, « Au-delà des conflits de compétence et des structures fondamentales : cartographie du désordre normatif global des ordres normatifs », in Héléne RUIZ-FABRI et Michel ROSENFELD (Dir.), *Repenser le constitutionnalisme à l'âge de la mondialisation et de la privatisation*, Collection de l'UMR de droit comparé de Paris, volume 23, Société de Législation Comparée, 2011.

WHITFIELD Lindsay et FRASER Alastair, « Introduction : Aid and Sovereignty », in Lindsay WHITFIELD (Dir.), *The Politics of Aid*, Oxford University Press, 2008, pp.1-26.

ZAJEC Olivier, « *Legal realism et international realism* aux États-Unis dans l'entre-deux-guerres », in *Revue française de science politique*, 2015/5-6 (vol.65), pp.785-804.

ZENOUNOU L., « Questions à Jacques CAILLOSSE », in *Cahiers Jean Moulin*, Centre Lyonnais d'Histoire du Droit et de la Pensée Politique, 2018, pp.1-13.

6) RAPPORTS ET FICHES TECHNIQUES

6.1 Rapports et fiches techniques relatifs au Niger

ABOUBACAR Djibrillou, *Revue des filières bétail/viande et lait et des politiques qui les influencent au Niger*, FAO, 2017, 104 p.

ASSOCIATION POUR L'AMÉLIORATION DE LA GOUVERNANCE DE LA TERRE, DE L'EAU ET DES RESSOURCES NATURELLES (AGTER), *Capitalisation sur l'expérience du Code rural au Niger*, 2010, 48 p.

BANQUE MONDIALE, *Cadre de politique de réinstallation des populations (rapport définitif)*, Projet d'appui à la compétitivité et aux sources de croissance (PRACC), Niger, Mars 2012, 69 p.

BRON-SAÏDATOU Florence, *La gouvernance foncière au Niger : malgré des acquis, de nombreuses difficultés*, Fiche pays n°7, Comité technique foncier et développement, Ministère des Affaires étrangères/Agence française de développement, juin 2015, 37 p.

BRON-SAÏDATOU Florence et SOULEY YANKORI Seyni, *Qui est en charge du foncier rural au Niger ?*, Réseau national des chambres d'agriculture du Niger (RECA), avril 2015, 6 p.

BUREAU DES NATIONS UNIES POUR L'AFRIQUE DE L'OUEST ET LE SAHEL (UNOWAS), *Pastoralisme et sécurité en Afrique de l'Ouest et au Sahel*, Août 2018, 104 p.

COMITÉ NATIONAL DU CODE RURAL, *Politique foncière rurale du Niger, Plan d'action 2021-2027*, 2021, 59 p., [[en ligne](#)]

COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT, *Bilan de la mise en œuvre du Code rural du Niger*, Note de synthèse n°16, Ministère des Affaires étrangères/Agence française de développement, décembre 2014, 8 p.

FAO, *Aquastat Profil de Pays – Niger*, 2015, 15 p.

HAUT-COMMISSARIAT A L'INITIATIVE 3N, *Cadre stratégique*, Présidence de la République du Niger, avril 2012, 59 p.

INFODEV/WORLD BANK, *e-Government Primer*, Ed. Banque mondiale, 2009, 78 p.

INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE, « Questionnaire Niger », in *Les juridictions constitutionnelles en Afrique de l'Ouest – Analyse comparée*, 2016, 194 p.

LUXDEV, *Évaluation finale. Programme d'appui au développement agricole durable dans la région de Dosso*, juillet 2016, 6 p.

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES (Niger), *Projections de la population du Niger de 2005 à 2050 : un appel à l'action*, Niger, 2005, 93 p.

OFFICE NATIONALE DES AMÉNAGEMENTS HYDRO-AGRICILES (ONAHA), *Guide de sécurisation foncière sur les aménagements hydro-agricoles au Niger*, Ed. IIED, 2017, 140 p.

ROCHEGUDE Alain et PLANÇON Caroline, *Décentralisation, acteurs locaux et foncier : fiches Niger*, Comité technique foncier et développement, Ministère des Affaires étrangères/Agence française de développement 2009, 24 p.

SAADOU Aladoua et BASSIROU Riguima, *Définition des mesures de sécurisation foncière des périmètres irrigués au Niger*, *Global Water Initiative / IIED*, novembre 2014, 34 p.

SECRÉTARIAT PERMANENT DU CODE RURAL, *Rapport de l'ANACO 2000* (rapport interne non accessible au public).

SECRÉTARIAT PERMANENT DU CODE RURAL, *Processus d'élaboration et de mise en œuvre du Code rural du Niger*, juin 2001, 12 p.

SECRÉTARIAT PERMANENT DU CODE RURAL, *Rapport de l'ANACO 2002* (rapport interne non accessible au public).

SECRÉTARIAT PERMANENT DU CODE RURAL, *Rapport de l'ANACO 2004* (rapport interne non accessible au public).

SECRÉTARIAT PERMANENT DU CODE RURAL, *Rapport de l'ANACO 2006* (rapport interne non accessible au public).

SECRÉTARIAT PERMANENT DU CODE RURAL, *Rapport de l'ANACO 2008* (rapport interne non accessible au public).

SECRÉTARIAT PERMANENT DU CODE RURAL, *La gestion foncière communale : objectifs, processus de la réforme et grandes options des dispositifs en place*, octobre 2008, 9 p.

SECRÉTARIAT PERMANENT DU CODE RURAL, *Rapport de l'ANACO 2010* (rapport interne non accessible au public).

SECRÉTARIAT PERMANENT DU CODE RURAL, *Qu'est-ce que l'expropriation pour cause d'utilité publique*, 2013, 4 p.

SECRÉTARIAT PERMANENT DU CODE RURAL/CEFEP, *Étude de bilan de la mise en œuvre de la politique foncière rurale du Niger. Vingt ans de Code Rural*, 2013, 88 p.

SECRÉTARIAT PERMANENT DU CODE RURAL, *Rapport de l'ANACO 2015* (rapport interne non accessible au public).

SECRÉTARIAT PERMANENT DU CODE RURAL/UNION EUROPEENNE, *rapport du devis-programme n°1 du projet de sécurisation des systèmes fonciers pastoraux (PSSFP)*, 2016, 62 p.

SNV, *Renforcer la sécurisation foncière au Niger. L'émergence des partenariats pour soutenir le Code rural*, janvier 2008, 35 p.

SWISS AGENCY FOR DEVELOPMENT AND COOPERATION, *Système d'aménagement foncier porté par les acteurs : cas du Schéma d'aménagement foncier (SAF) de la Région de Dosso au Niger*, Juillet 2018, 10 p.

TOURÉ Oussouby, *Sécurisation du foncier pastoral en Afrique de l'Ouest. Des modèles divers et riches d'enseignements*, Ed. IIED, 2018, 58 p.

6.2 Rapports et fiches techniques relatifs à Haïti

BANQUE MONDIALE, *Projet de réhabilitation d'urgence d'infrastructures et Institutions, plan de gestion environnementale et sociale pour le curage des canaux de Port-au-Prince, Haïti, 2010, [en ligne].*

BANQUE MONDIALE, *Projet éducation pour tous, phase 2, Haïti, 2010, [en ligne].*

BANQUE MONDIALE, *Haïti, Toward a New Narrative, Systematic Country Diagnostic, 2015, 100 p.*

BOUDERBALA Négib, *Appui à la définition d'une politique de réforme agro-foncière, mission d'appui juridique, FAO/ANDAFAR, 1997, 15 p.,*

CIRAD, *La problématique foncière en Haïti, juin 2016, 37 p.*

COMITÉ INTERMINISTÉRIEL D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, *Lois et règlements d'urbanisme – synthèse des textes législatifs et réglementaires de l'urbanisme en vigueur en Haïti, avril 2013, 93 p.*

COMITE INTERMINISTERIEL D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, *Les Cahiers du foncier n°1 – Définir une politique agro-foncière pour Haïti, Bibliothèque National d'Haïti, novembre 2014, 52 p.*

COMITÉ INTERMINISTÉRIEL D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, *Du cadastre à l'aménagement, commune de Camp Perrin, Rapport final, 2015, 125 p.*

COMITÉ INTERMINISTÉRIEL D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, *rapport final du projet pré-cadastre et sécurisation foncière, (non accessible au public), 2016, 36 p.*

COMITÉ INTERMINISTÉRIEL D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, *Les cahiers du foncier n°2, Bibliothèque National d'Haïti, 2017, 96 p.*

COMITÉ INTERMINISTÉRIEL D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, *Les cahiers du foncier n°3, Bibliothèque National d'Haïti, 2018, 57 p.*

COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT, *La politique foncière haïtienne : état d'avancement, enjeux et défis du programme de sécurisation foncière et cadastre, Note de synthèse n°24, Ministère des Affaires étrangères/Agence française de développement, mai 2017, 10 p.*

COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT, *Le foncier en Haïti, la propriété foncière, entre complexités juridiques et improvisations informelles depuis l'indépendance, Fiche pays n°8, Ministère des Affaires étrangères/Agence française de développement, Janvier 2020, 67 p.*

D'ANS André Marcel, *Mission d'appui pour la politique agro-foncière en Haïti, Rapport anthropologique, FAO/ANDAFAR, 1996, 11 p.*

DORNER Véronique, *La fabrique des politiques publiques, Les décideurs haïtiens entre environnement international et conceptions locales de l'appropriation foncière*, Comité technique foncier et développement, Ministère des Affaires étrangères/Agence française de développement, juin 2010, 116 p.

FAO, *Définir une politique agro-foncière pour Haïti : éléments d'orientation* (Version préliminaire confidentiel - Rapport non accessible au public), mai 1997, 225 p.

FAURE Pierre, *Mission d'appui pour la politique agro-foncière en Haïti, Les outils pour la politique agro-foncière*, FAO/ANDAFAR, 1996, 23 p.

FONDATION DE FRANCE, *Répondre aux crises, L'AFD, La Fondation de France et le financement des ONG en Haïti à la suite du séisme*, novembre 2015, 196 p.

HABITAT FOR HUMANITY, *La sécurisation des droits fonciers, un guide pratique*, 2014, 68 p.

HAUT-CONSEIL DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE, COMMISSION URGENCE ET POST-CRISE, *Haïti : fondement de la crise et bilan de l'action de la communauté internationale*, Juin 2007, 53 p.

LAFORGE Michel et PIERRE Frisner, *Rapport final d'évaluation à mi-parcours du Programme de sécurisation foncière en milieu rural*, Comité interministériel d'aménagement du territoire/Banque interaméricaine de développement, avril 2016, 35 p. (document interne non accessible au public).

LAND ALLIANCE, *Étude d'impacts sociaux, Programme de sécurisation foncière en milieu rural*, Banque interaméricaine de développement, juin 2017, 47 p.

LAND ALLIANCE / COMITÉ INTERMINISTÉRIEL D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, *Diagnostic institutionnel de l'ONACA*, octobre 2014, 66 p.

LATOUCHE Daniel, *Appuyer la réforme foncière en Haïti, les enseignements des expériences québécoises et internationales*, Direction générale des impôts/Fédération canadienne des municipalités/Affaires mondiales Canada, juillet 2019, 18 p.

MÉNARD Jean-Noël, *Mission d'appui pour la politique agro-foncière en Haïti, Synthèse du rapport sur l'amélioration des structures des exploitations agricoles*, FAO/ANDAFAR, 1996, 11 p.

PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT, *Programme de pays pour Haïti 2017-2021*, 2016, 20 p.

SPORA SYNERGIES / COMITÉ INTERMINISTÉRIEL D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, *Rapport final de l'étude pré-opérationnelle de rénovation urbaine à Morne-à-Tuf*, avril 2014, 29 p.

6.3 Rapports et fiches techniques relatifs à l'Afrique du Sud

ADVISORY PANEL ON LAND REFORM AND AGRICULTURE, Final Report of the presidential advisory panel on land reform and agriculture, mai 2019, 144 p.

ANSEEUW Ward et BOUQUET Emmanuelle, *Rénovation des politiques publiques et enjeux de la réforme foncière sur les terres communautaires en Afrique du Sud*, Comité technique foncier et développement, Ministère des Affaires étrangères/Agence française de développement, 2010, 111 p.

ANSEEUW Ward et MATHEBULA Ntombifuthi, *Land Reform and Development : Evaluating South Africa's Restitution and Redistribution Programmes, Research Paper, Post graduate School of Agriculture and Rural Development, University of Pretoria, 2008, 77 p.*

BANQUE MONDIALE, *Options for Land Reform and Rural restructuring in South Africa*, Novembre 1993, 83 p.

CLARCK Mickael et LUWAYA Nolundi, *Communal Land Tenure 1994-2017, Land and Accountability Research Centre (LARC)*, juin 2017, 45 p.

COCHET Hubert, « La question agraire en Afrique du Sud : échec d'une réforme », in *Focales*, n°17, Agence française de développement, décembre 2013, 160 p.

DEININGER Klaus, *Making Negotiated Land Reform Work : Initial experience from Colombia, Brazil, and South Africa, World Bank Policy research Working Paper 2040*, Ed. Banque mondiale, Janvier 1999, 37 p.

DEPARTMENT OF LAND AFFAIRS, *The DLA Framework Document on Land Policy*, Mai 1995.

DEPARTMENT OF LAND AFFAIRS, *The Draft Statement of Land Policy and Principles, discussed at the National Land Policy Conference held on 31 August and 1 September 1995*, septembre 1995.

DEPARTMENT OF LAND AFFAIRS, *The Green Paper on South African Land Policy*, février 1996.

DEPARTMENT OF LAND AFFAIRS, *White Paper on South African Land Policy*, Avril 1997, 139 p., [en ligne].

DEPARTMENT OF LAND AFFAIRS / MELBOURNE UNIVERSITY, *Cadastral Template Program, South Africa country report*, 2010.

DEPARTMENT OF PLANNING, MONITORING AND EVALUATION, *Medium Term Strategic Framework, 2019-2024, Presidency of South Africa*, 2020, 263 p.

DEPARTMENT OF RURAL REVELOPMENT AND LAND REFORM (DRDLR), *Land audit booklet*, 2013.

FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL, *IMF country Report*, n°20/33, Afrique du Sud, Janvier 2020, 87 p.

HALL Ruth, *Expropriation without compensation, land reform, and justice in South Africa*, Institute for Poverty, Land and Agrarian Studies (PLAAS), University of the Western Cape, février 2020, [[en ligne](#)].

INSTITUTE FOR POVERTY, LAND AND AGRARIAN STUDIES (PLAAS), *Diagnostic Report on Land Reform in South Africa*, University of the Western Cape, Septembre 2016, 92 p.

MTERO Farai, GUMEDE Nkanyiso et RAMANTSIMA Katlego, *Elite Capture in Land Redistribution in South Africa*, PLAAS Research Report n°55, University of the Western Cape, décembre 2019, 89 p.

OCDE, *Aid Effectiveness 2011 : Progress in implementing the Paris Declaration – Volume II country Chapters – South Africa*, 2011, 20 p.

PARLIAMENT OF SOUTH AFRICA, *High level panel on the assessment of key legislation and the acceleration of fundamental change*, novembre 2017, 601 p.

PNUD, *Final Evaluation of Land Reform and Rural Development Projects in South Africa*, Janvier 2021, 103 p.

PROGRAMME INNOVATIONS FOR SUCCESSFUL SOCIETIES, *Land rights in the township : building incremental tenure in Cape Town, South Africa, 2009-2016*, Université de Princeton, New Jersey, 2017, 23 p.

URBAN LAND MARK, *Land Governance Assessment Framework South Africa, Country Scorecard*, 2011, 7 p.

URBAN LAND MARK, *Improving Land Sector Governance in South Africa*, 2012, 82 p.

URBAN LAND MARK, *Land Governance in South Africa, Implementing the Land Governance Assessment Framework*, 2013, 60 p.

6.4 Autres rapports et fiches techniques (tous domaines et zones géographiques)

ALLIANCE FOR FOOD SOVEREIGNTY IN AFRICA (AFSA), *Les tendances politiques et les nouvelles opportunités de renforcement des droits fonciers communautaires en Afrique*, 2017, 78 p.

BANQUE MONDIALE, *From Crisis to Sustainable Growth - Sub-Saharan Africa : a long-term perspective study*, Ed. Banque mondiale, Washington D.C., 1989, 322 p.

BANQUE MONDIALE, *Land Redistribution Options. Options for Land Reform and Rural Restructuring in South Africa*, novembre 1993, 114 p., [[en ligne](#)].

BANQUE MONDIALE, *Manuel opérationnel de la Banque mondiale, Politiques opérationnelles 4.12 sur les réinstallations involontaires, Annexe A*, décembre 2001, 9 p.

BANQUE MONDIALE, *Suivi-évaluation, quelques outils, méthodes, approches*, 2004, 26 p.

BANQUE MONDIALE, *Manuel opérationnel de la Banque mondiale, Politiques opérationnelles 4.10 sur les populations autochtones*, juillet 2005, 13 p.

BANQUE MONDIALE, *Guide de la Banque mondiale, version française*, Ed. De Boeck Université, 2005, 247 p.

BANQUE MONDIALE, « Quels sont les liens qui unissent la production agricole et la sécurité alimentaire ? », in BANQUE MONDIALE, *L'agriculture au service du développement, rapport 2008 sur le développement dans le monde*, 2008, pp.111-113.

BANQUE MONDIALE, *Agricultural Land Redistribution : Toward Greater Consensus*, Ed. Banque mondiale, Washington D.C., 2009, 466 p.

BANQUE MONDIALE, *Reconstructing Baseline Data for Impact Evaluation and Results Measurement*, 2010, 10 p.

BANQUE MONDIALE, *A guide to the World Bank (third edition)*, 2011, 267 p.

BANQUE MONDIALE, *L'évaluation d'impact en pratique*, Ed. Banque mondiale, Washington D.C., 2011, 256 p.

BANQUE MONDIALE, *La réforme foncière : une opportunité pour l'Afrique*, 6 août 2013, [[en ligne](#)].

BANQUE MONDIALE, *Cadre environnemental et social*, Ed. Banque mondiale, Washington D.C., 2017, 121 p.

BANQUE MONDIALE, *Enabling the Business of Agriculture*, Ed. Banque mondiale, Washington D.C., 2017, 295 p.

BANQUE MONDIALE, *La gouvernance et la loi (abrégé)*, Ed. Banque mondiale, Washington D.C., 2017, 54 p.

BANQUE MONDIALE, *Rapport annuel sur le monde*, 2019, 95 p.

BASLÉ Maurice, JOSSELIN Jean-Michel, et LE MAUX Benoît, « Dispositifs d'évaluation des politiques publiques et des programmes : connaissances de base, choix des méthodes, sociogramme des acteurs et études de cas », in *Rapport de l'Assemblée nationale : Étude pour le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale*, février 2018, 63 p.

BASSERIE Vincent et OUEDRAOGO Hubert, *Les politiques formelles et concertées : le chaînon manquant des systèmes fonciers ouest-africains ?*, Fiche pédagogique du Comité technique foncier et développement, Ministère des Affaires étrangères/Agence française de développement, juin 2011, 4 p.

BYAMUGISHA Frank F. K., *Securing Africa's Land for Shared Prosperity: A Program to Scale Up Reforms and Investments*, Africa Development Forum series, 2013, Ed. Banque mondiale, Washington D.C., 231 p.

CLUB DU SAHEL ET DE L'AFRIQUE DE L'OUEST, *Les réformes foncières en Afrique de l'Ouest*, 2006, 71 p.

COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT, *Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud - Livre blanc des acteurs français de la coopération*, Ministère des Affaires étrangères/Agence française de développement, Paris, juin 2009, 126 p.

COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT, *Les appropriations des terres à grande échelle, Analyse du phénomène et propositions d'orientations*, Ministère des Affaires étrangères/Agence française de développement, Paris, juin 2010, 56 p.

COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT, *Actes du forum foncier et développement des 9 et 10 novembre 2010*, Ministère des Affaires étrangères/Agence française de développement, Paris, novembre 2010, 93 p.

COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT, *Les outils de gestion de l'information foncière*, Note de synthèse n°2, Ministère des Affaires étrangères/Agence française de développement, Paris, mars 2011, 6 p.

COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT, *État des lieux des cadres normatifs et des directives volontaires concernant le foncier*, Ministère des Affaires étrangères/Agence française de développement, Paris, octobre 2014, 21 p.

COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT, *La formalisation des droits sur la terre dans les pays du Sud : dépasser les controverses et alimenter les stratégies*, Ministère des Affaires étrangères/Agence française de développement, Paris, mars 2015, 88 p.

COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT, *Les trajectoires des politiques foncières en Afrique de l'Ouest et à Madagascar*, Note de synthèse n°28, Ministère des Affaires étrangères/Agence française de développement, Paris, décembre 2018, 17 p.

COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT, *La technologie blockchain et ses applications sur le foncier*, Note de synthèse n°31, Ministère des Affaires étrangères/Agence française de développement, juin 2020, 7 p.

CONSEIL D'ÉTAT, « Rapport public 2006 », in *Études et doc.*, n°57, 2006, La documentation française, Paris, pp.227-406.

CONSEIL D'ÉTAT, *Étude annuelle 2013 – le droit souple*, La Documentation française, Paris, 2013, 297 p.

D'AQUINO Patrick, SECK Sidy Mohamed et KOFFI Mathias, *Le système d'information sur les attributions foncières : l'enregistrement à la portée des acteurs locaux*, Fiche technique Comité technique foncier et développement, Ministère des Affaires étrangères/Agence française de développement, décembre 2014, 4 p.

DEININGER Klaus, AUGUSTINUS Clarissa, ENEMARK Stig, et MUNRO-FAURE Paul, *Innovations in Land Rights Recognition, Administration, and Governance*, Ed. Banque mondiale, Washington D.C., 2010, 384 p.

DEININGER Klaus, SELOD Harris et BURNS Anthony, *The Land Governance Assessment Framework, Identifying and Monitoring Good Practice in the Land Sector*, Ed. Banque mondiale, Washington D.C, 2012, 147 p.

DGL/FERLO et GTZ, *Revue de l'état de mise en œuvre des orientations de Praia sur la problématique foncière et la décentralisation dans les pays du CILSS : rapport national du Sénégal*, septembre 2003, 34 p.

DURAND-LASSERVE Alain, *Conditions de mise en place des systèmes d'information foncière dans les villes d'Afrique sud-saharienne francophone*, Programme de gestion urbaine, Banque Mondiale, 1993, 109 p.

ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION, *L'administration électronique ou e-administration*, Centre de documentation, octobre 2016, 30 p.

FAO, *Report of the international Conference on Agrarian Reform and Rural Development (ICARRD)*, C2006/REP, 7-10 Mars 2006, Porto Alegre, 58 p.

FAO, *Compte-rendu de l'atelier national de sensibilisation et développement des capacités sur les directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicable aux terres, aux pêches et aux forêts dans un contexte de sécurité alimentaire nationale*, Niger, janvier 2014, 26 p.

FAO, *La gouvernance responsable des régimes fonciers et le droit*, Ed. FAO, Rome, 2016, 120 p.

FAO, *Créer un système d'enregistrement des droits fonciers et procéder à une première inscription*, 2017, 81 p.

FARVACQUE-VIKTOVIC Catherine, GODIN Lucien, LEROUX Hugues, VERDET Florence, et CHAVEZ Roberto, *Street Addressing and the Management of Cities, Directions in Development*, Ed. Banque mondiale, Washington D.C., 2005, 265 p.

FÉDÉRATION INTERNATIONALE DES GÉOMÈTRES, *Le modèle du domaine de la tenure social. Un outil foncier en faveur des populations défavorisées*, mars 2010, 24 p.

FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL, *Perspectives de l'économie mondiale*, 2016, 297 p.

INSTITUTE FOR POVERTY, LAND AND AGRARIAN STUDIES (PLAAS), *Operational Guidelines for Responsible Land-Based Investment, an activist user's guide*, University of the Western Cape, 2019, 15 p.

LAVIGNE-DELVILLE Philippe, *A cheval donné, on ne regarde pas les dents*, Études et Travaux n°83, LASDEL, 2010, 113 p.

MELCHOR Oscar Huerta, « La gestion du changement dans l'administration des pays de l'OCDE : Un premier aperçu général », in *Documents de travail sur la gouvernance publique*, n°12, Ed. OCDE, Paris, 2008, 76 p.

MERLET Michel, *Cahier de propositions. Politiques foncières et réformes agraires*, novembre 2002, 134 p.

MINISTERE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS (France), *Guide sur l'archivage applicable aux ordonnateurs et aux comptables publics dans le cadre de la dématérialisation*, France, mars 2019, 26 p.

NILL Dieter, *La biodiversité agricole en Afrique de l'Ouest*, Ed. FAO, 2004, [[en ligne](#)].

NOUGARET Christine, *Une stratégie nationale pour la collecte et l'accès aux archives publiques à l'ère numérique, Rapport à Madame le Ministre de la Culture et de la Communication*, mars 2017, 52 p.

OCDE, *Les forums de haut niveau sur l'efficacité de l'aide : petit historique*, [[en ligne](#)].

OCDE, *Approche méthodologique pour les évaluations de l'aide budgétaire*, Ed. OCDE, Paris, 56 p., [[en ligne](#)].

OCDE, *Glossaire des termes utilisés dans le domaine de l'évaluation de l'aide au développement*, Groupe de travail sur l'évaluation de l'aide, 2000, 52 p.

OCDE, « Administration électronique : éléments clés à l'attention des décideurs », in *Les Synthèses de l'OCDE*, mars 2004, 8 p.

OCDE, *L'Administration électronique, un impératif*, Ed. OCDE, Paris, octobre 2004, 228 p.

OCDE, *Moderniser l'État : la route à suivre*, Ed. OCDE, Paris, 2005, 268 p.

OCDE, *Les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales*, Ed. OCDE, Paris, 2011, 101 p.

OCDE, *Guide OCDE-FAO pour des filières agricoles responsables*, Ed. OCDE, Paris, 2016, 94 p.

OCDE, *Principes de l'OCDE sur la politique urbaine*, Ed. OCDE, Paris, 2019, 32 p.

OCDE, *Principes de l'OCDE sur la politique rurale*, ED. OCDE, Paris, 2019, 28 p.

ONU HABITAT, *Terre et conflit – Guide pratique pour la prévention et la gestion des conflits liés à la terre et aux ressources naturelles*, 2012, 92 p.

OFFICE PARLEMENTAIRE D'ÉVALUATION DES CHOIX SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES, *Comprendre les blockchains (chaines de blocs)*, Les notes scientifiques de l'Office, n°4, France, avril 2018, 6 p.

ORGANISATION DES NATIONS UNIES, *Rapport d'Habitat : conférence des Nations unies sur les établissements humains*, A/CONF.70/15, 31 mai-11 juin 1976, 222 p., [[en ligne](#)].

ORGANISATION DES NATIONS UNIES, *Rapport de la conférence des Nations unies sur les établissements humains (Habitat II)*, A/CONF.165/14, 1996, 256 p., [[en ligne](#)]

ORGANISATION DES NATIONS UNIES, *Nouveau programme pour les villes*, A/RES/71/256, 2016, 55 p., [[en ligne](#)].

ORGANISATION DES NATIONS UNIES, *Rapport des Nations unies sur les perspectives d'urbanisation du monde – révision 2018*, Département des affaires économiques et sociales, mai 2018, 126 p.

ORGANISATION DES NATIONS UNIES - COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'AFRIQUE, *L'évaluation de l'administration électronique, instrument politique clef pour le développement de la société de l'information*, Note d'orientation n°NTIS/001/2014, 2014, 8 p.

ORGANISATION DES NATIONS UNIES – DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, *E-Government Survey 2016, E-Government in support of sustainable development*, New York, 2016, 217 p.

OUEDRAOGO Hubert, *Mythes, Impasses de l'immatriculation foncière et nécessité d'approches alternatives*, Fiche pédagogique du Comité technique foncier et développement, Ministère des Affaires étrangères/Agence française de développement, 2011, 4 p.

OUMAROU Moussa, *Réforme de l'administration publique dans les pays de l'UEMOA : impacts et perspectives*, Bureau international du travail, juin 2009, 70 p.

ROCHEGUDE Alain, *Décentralisation, acteurs locaux et foncier*, PDM Cotonou/Coopération française, mars 2000, 51 p.

ROCHEGUDE Alain et PLANÇON Caroline, *Décentralisation, acteurs locaux et foncier : fiches pays*, Comité technique foncier et développement, Ministère des Affaires étrangères/Agence française de développement 2009, 445 p.

SOFRECO, *Étude de faisabilité pour la création de l'Observatoire régional du foncier rural en Afrique de l'Ouest*, UEMOA, septembre 2013, 124 p.

THE OAKLAND INSTITUTE, *Vendre les terres au plus offrant*, 2019, 24 p.

UEMOA, *Document de capitalisation des communications, Cycle de partage d'expériences UEMOA, Université Senghor, Métropole de Lyon sur la création d'agence d'urbanisme pour les villes africaines*, janvier 2020, 52 p.

WORLD ECONOMIC FORUM, *The Global Competitiveness Report 2016-2017*, 2017, 400 p.

7) DOCUMENTS OFFICIELS

7.1 – Résolutions de l'Assemblée générale des Nations unies

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES, *Résolution 61/295 du 13 septembre 2007 adoptant la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones*, UN Doc A/HRC/4/18.

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES, *Résolution A/RES/70/1 du 25 septembre 2015, « Transformer notre monde : le programme de développement durable à l'horizon 2030 »*.

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES, *Résolution A/RES/71/313 du 6 juillet 2017, « Travaux de la Commission de statistique sur le Programme de développement durable à l'horizon 2030 »*.

7.2 – Déclarations officielles

BANQUE MONDIALE, *L'accès à la terre : une nécessité vitale pour les pauvres*, communiqué de presse, 8 avril 2013, [[en ligne](#)].

G7, *Déclaration des chefs d'État et de gouvernement du G7, sommet de Bruxelles, 5 juin 2014*, [[en ligne](#)].

G7, *Déclaration des chefs d'État et de gouvernement du G7, sommet d'Elmau, 8 juin 2015*, [[en ligne](#)].

G7, *Déclarations sur l'arrêt de la déforestation, réunion préalable au sommet de Biarritz, 6 mai 2019*, [[en ligne](#)].

HAUT-COMISSARIAT DES NATIONS UNIES AUX DROITS DE L'HOMME, *communiqué de Presse d'Olivier DE SCHUTTER, Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation au Conseil des droits de l'Homme des Nations unies, Les usagers vulnérables des terres doivent être protégés par des directives internationales*, 3 octobre 2011.

OCDE, *The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action*, 2005/2008, 21 p., [[en ligne](#)].

UNION AFRICAINE, *Déclaration sur les problèmes et enjeux fonciers en Afrique*, *Assembly/AU/Decl.I (XII) Rev. I*, juillet 2009, 4 p.

UNION INTERNATIONALE DU NOTARIAT, *Recommandations du 31^{ème} congrès des notaires d'Afrique*, 31^{ème} congrès des notaires d'Afrique organisé à Dakar du 1^{er} au 4 octobre 2019, octobre 2019.

7.3 – Autres textes

COMITÉ DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE MONDIALE, *Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire mondiale*, 38^{ème} session (extraordinaire), 11 mai 2012, Rome ; 41 p., [[en ligne](#)]

COMITÉ DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE MONDIALE, *Principes pour un investissement responsable dans l'agriculture et les systèmes alimentaires*, 41^{ème} session (extraordinaire), 15 octobre 2014, Rome, 32 p.

COMITÉ NATIONAL DU CODE RURAL, *Politique foncière rurale du Niger*, 2021, 56 p., [[en ligne](#)].

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DES NATIONS UNIES, *Rapport de la Haut-Commissaire des Nations unies aux droits de l'Homme E/2014/86*, 2014.

PRINCIPES DE L'ÉQUATEUR, *Les principes de l'Équateur*, juin 2013, 28 p.

UNION AFRICAINE, *Principes directeurs relatifs aux investissements fonciers à grande échelle en Afrique*, 2014, 32 p.

UNION AFRICAINE, *Cadre et lignes directrices sur les politiques foncières en Afrique*, 2009, 49 p.

8) PRINCIPAUX TEXTES JURIDIQUES NATIONAUX RELATIFS AU FONCIER

8.1 Niger

Constitution du 18 juillet 1999.

Constitution du 4 août 2009.

Constitution du 25 novembre 2010.

Code civil.

Code général des impôts.

Ordonnance n°59-113 du 11 juillet 1959 portant réglementation des terres du domaine privé de la République du Niger.

Loi n°60-29 du 25 mai 1960 portant l'interdiction de la dîme et de l'achoura.

Loi n°61-05 du 26 mai 1961 fixant une limite Nord des cultures.

Loi n°61-30 du 19 juillet 1961 fixant la procédure de confirmation d'expropriation des droits fonciers coutumiers.

Loi n°61-37 du 24 novembre 1961 réglementant l'expropriation pour cause d'utilité publique et l'occupation temporaire.

Loi n°62-07 du 12 mars 1962 supprimant les privilèges acquis sur les terrains de chefferie.

Loi n°64-16 du 16 juillet 1964 incorporant au domaine privé de l'Etat les terrains et immeubles immatriculés non mis en valeur ou abandonnés.

Ordonnance n°92-30 du 8 juillet 1992 portant adoption du document intitulé « Principes directeurs d'une politique de développement rural pour le Niger ».

Ordonnance n°93-15 fixant principes d'orientation du Code rural.

Loi n°98-31 du 14 septembre 1998 portant création des régions et fixant leurs limites et le nom de leurs chefs-lieux.

Loi n°98-56 du 29 décembre 1998 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement.

Loi n°2002-14 du 11 juin 2002 portant création des communes et fixant le nom de leurs chefs-lieux.

Loi n°2004-50 du 22 juillet 2004 fixant l'organisation et la compétence des juridictions au Niger.

Loi n°2008-03 du 10 avril 2008 d'orientation sur l'urbanisme et l'aménagement foncier.

Loi n°2008-37 du 10 juillet 2008 modifiant et complétant la Loi n°61-37 du 24 novembre 1961 réglementant l'expropriation pour cause d'utilité publique et l'occupation temporaire.

Loi n°2008-42 du 31 juillet 2008 relative à l'organisation et l'administration du territoire.

Ordonnance n°2010-29 du 20 mai 2010 relative au pastoralisme.

Ordonnance n°2010-54 du 17 septembre 2010 portant Code général des collectivités territoriales.

Loi n°2015-01 du 13 janvier 2015 portant statut de la chefferie traditionnelle.

Loi n°2018-37 du 1^{er} juin 2018 fixant l'organisation et la compétence des juridictions.

Décret du 26 juillet 1932 organisant la propriété foncière dans les colonies françaises d'Afrique de l'Ouest.

Décret du 23 février 1946 portant règlement du statut de la copropriété des immeubles divisés en appartements dans l'Afrique-Occidentale française.

Décret du 31 juillet 1968 sur le domaine public de l'État.

Décret n°97-006/PRN/MAG/E du 10 janvier 1997 portant réglementation de la mise en valeur des ressources naturelles rurales.

Décret n°97-007 sur les terroirs d'attache des pasteurs.

Décret n°97-008/PRN/MAG/EL du 10 janvier 1997 portant organisation, attributions et fonctionnement des institutions chargées de l'application des principes d'orientation du Code rural.

Décret n°97-367/PRN/MAG/EL du 2 octobre 1997 déterminant les modalités d'inscription des droits fonciers au dossier rural.

Décret n°098/MDA/CNCR/SP du 25 novembre 2005 portant organisation, attributions et modalités de fonctionnement des commissions foncières de communes, de villages ou tribus.

Arrêté n°0346/MF/DGI/DRH/LF du 6 août 2018 portant organisation des services centraux et déconcentrés de la DGI et fixant les attributions des responsables.

Arrêté n°77/MAG/EL/DIRCAB/SG/SP/CNCR du 1^{er} mars 2019 portant adoption du guide méthodologique d'élaboration et de mise en œuvre du schéma d'aménagement foncier.

Décret n°2021-747/PRN/MAG du 9 septembre 2021 portant adoption du document de la politique foncière rurale du Niger.

8.2 Haïti

Constitution du 20 mai 1805.

Constitution du 29 mars 1987.

Code civil de 1825.

Code rural de 1826.

Code rural de 1964.

Code rural de 1984.

Loi du 7 septembre 1949 instituant un bureau cadastral et un tribunal terrien dans chaque arrondissement.

Loi du 13 août 1984 organisant le régime de la copropriété.

Décret du 27 novembre 1969 sur le notariat.

Décret du 26 février 1975 définissant les attributions de l'arpenteur et réglementant la profession d'arpenteur.

Décret du 28 septembre 1977 sur l'enregistrement et la conservation foncière.

Décret du 6 janvier 1982 fixant les règles spécifiques relatives à l'habitation et à l'aménagement des cités et agglomérations rurales et urbaines.

Décret du 23 novembre 1984 créant un organisme autonome dénommé : Office national du Cadastre (ONACA).

Décret du 30 novembre 1984 déterminant le mode d'exécution des travaux cadastraux.

Arrêté du 30 janvier 2009 créant un Comité interministériel d'aménagement du territoire.

8.3 Afrique du Sud

Constitution provisoire du 22 décembre 1993.

Constitution du 8 mai 1996.

Native Land Act, n°27 of 1913.

Deeds Registries Act, n°13 of 1918.

Land Survey Act, n°9 of 1927.

Native Trust and Land Act, n°18 of 1936.

Deeds registries Act, n°47 of 1937.

State Land Disposal Act, n°48 of 1961.

Group Areas Act, n°36 of 1966.

Subdivision of Agricultural Land Act, n°70 of 1970.

Expropriation Act, n°63 of 1975.

Alienation of Land Act, n°68 of 1981.

Sectional Titles Act, n°95 of 1986.

Public Amenities Repeal Act, n°100 of 1990.

Abolition of Racially Based Land Measures Act, n°108 of 1991.

Provision of Lands and Assistance Act, n°126 of 1993.

Restitution Land Rights Act, n°22 of 1994.

Labour Tenants Act, n°3 of 1996.

Communal Property Associations Act, n°28 of 1996.

Interim Protection of Informal Land Rights Act, n°31 of 1996.

Land Survey Act, n°8 of 1997.

Extension of Security of Tenure Act, n°62 of 1997.

Housing Act, n°107 of 1997.

Land Affairs General Amendment Act, n°61 of 1998.

Promotion of Administrative Justice Act, n°3 of 2000.

Communal Land Right Act, n°11 of 2004.

Rural Development and Land Reform General Amendment Act, n°4 of 2011.

Spatial Planning and Land Management Use Act, n°16 of 2013.

Traditional and Khoi-San leadership Act, n°3 of 2019.

Electronic Deeds Registration Systems Act, n°19 of 2019.

9) JURISPRUDENCE

Cette section de la bibliographie est relativement succincte en ce qui concerne le Niger et Haïti, du fait qu'il n'existe pas de revue régulière de publication et peu de compilations de jurisprudence dans ces deux pays.

9.1 Niger

COUR D'ÉTAT DE LA RÉPUBLIQUE DU NIGER, décision n°83-2/c du 20 janvier 1983.

COUR D'ÉTAT DE LA RÉPUBLIQUE DU NIGER, décision n°83-7/c du 17 mars 1983.

TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE DE KONNI, jugement n°09/16 du 29/06/2016, [[en ligne](#)].

9.2 Afrique du Sud

CONSTITUTIONAL COURT OF SOUTH AFRICA, Alexkor Ltd and Another v Richtersveld Community and Others (Case CCT 19/03), 14 octobre 2003, [[en ligne](#)].

CONSTITUTIONAL COURT OF SOUTH AFRICA, Port Elizabeth Municipality v Various Occupiers (Case CCT 53/03), 1er octobre 2004, [[en ligne](#)].

CONSTITUTIONAL COURT OF SOUTH AFRICA, Bhe and Others v Khayelitsha Magistrate and Others (Case CCT 49/03), 15 octobre 2004, [[en ligne](#)].

CONSTITUTIONAL COURT OF SOUTH AFRICA, Shilubana and Others v Nwamitwa (Case CCT 03/07), 4 juin 2008, [[en ligne](#)].

CONSTITUTIONAL COURT OF SOUTH AFRICA, Gumede v President of the Republic of South Africa and Others (Case CCT 50/08), 8 décembre 2008, [[en ligne](#)].

CONSTITUTIONAL COURT OF SOUTH AFRICA, Tongoane and Others v National Minister for Agriculture and Land Affairs and Others (Case CCT 100/09), 11 mai 2010, [[en ligne](#)].

CONSTITUTIONAL COURT OF SOUTH AFRICA, Bakgatla-Ba-Kgafela Communal Property Association v Bakgatla-Ba-Kgafela Tribal Authority and Others (Case CCT 231/14), 20 août 2015, [[en ligne](#)].

CONSTITUTIONAL COURT OF SOUTH AFRICA, Maledu and Others v Itereleng Bagkatla Mineral Resources (PTY) Limited and Another (Case CCT265/17), 25 octobre 2018, [[en ligne](#)].

TRANSVAAL PROVINCIAL COURT, 12 septembre 1975, *Barclays Nasionale Bank Bpk v Registrateur van Aktes, Transvaal* 1975 4 SA 936 (T).

10) SITES INTERNET RÉFÉRENCÉS

10.1 Sites internet des organisations internationales

<https://blogs.worldbank.org/> : Site officiel de la Banque mondiale présentant des études et des articles sous forme de blog.

<https://donnees.banquemondiale.org> : Site officiel de la Banque mondiale présentant les données statistiques sur le développement par pays et dans le monde.

<https://hdr.undp.org> : Site officiel du PNUD présentant les rapports et études sur le développement humain.

<https://unctad.org> : Site officiel de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement.

<https://unstats.un.org> : Site officiel du département des affaires économiques et sociales des Nations unies, présentant différentes statistiques de développement par pays et dans le monde.

<http://www.fao.org> : Site officiel de la FAO.

<https://www.ifc.org> : Site officiel de la Société financière internationale (SFI) qui est l'organisation du groupe Banque mondiale consacrée au secteur privé.

<https://www.oecd.org> : Site officiel de l'OCDE.

<https://www.sadc.int/> : Site officiel de la Communauté de développement d'Afrique australe.

<http://www.uemoa.int> : Site officiel de l'UEMOA.

10.2 Sites internet gouvernementaux

<https://vulekamali.gov.za> : Site officiel du gouvernement sud-africain présentant les données et des informations relatives au budget national.

<https://www.gov.za/issues/land-reform> : Site officiel du gouvernement sud-africain présentant les principales données et documents en lien avec la réforme foncière du pays.

<https://www.gov.za/state-nation-address> : Site officiel du gouvernement sud-africain présentant les discours des présidents sur l'état de la nation depuis 1990.

<http://www.finances.gouv.ne> : Site officiel du ministère des Finances du Niger.

10.3 Sites internet des ONG

<https://equator-principles.com> : Site de l'Initiative « Principes de l'Équateur ».

<https://fragilestatesindex.org> : Site de l'ONG *Fund for peace* présentant le rapport et les données annuelles du *Fragile States Index*.

<https://worldjusticeproject.org> : Site de l'ONG *World Justice Project* présentant les données annuelles du *World Justice Project Rule of Law Index*.

<https://www.citiesalliance.org> : Site de l'Initiative *Cities Alliance* présentant des données et des études relatives à la lutte contre la pauvreté urbaine.

<https://www.transparency.org/en/> : Site de l'ONG *Transparency International* présentant les données annuelles du *Corruption Perceptions Index* dans 180 pays.

10.4 Autres sites internet

<http://crisco.unicaen.fr> : Site du Centre de recherches inter-langues sur la signification en contexte (CRISCO) de l'Université de Caen, présentant notamment un dictionnaire électronique de synonyme.

<https://www.cnrtl.fr> : Site du Centre national de ressources textuelles et lexicales (CNRTL) de l'Université de Nancy.

INDEX ALPHABÉTIQUE

Avec renvoi aux numéros de paragraphes

A

Accès au crédit : 100, 103, 285, 886.
Acculturation juridique : 37, 38, 42, 52, 541
Acte authentique : 28, 82, 96-99, 128, 133, 238, 251
Acte normalisé : 238, 243
Acte sous seing privé : 133, 847
Administration foncière : 104-108, 149, 150, 155, 163-165, 199, 227, 229-238, 352, 373, 508, 554, 623, 656, 671, 698-701, 704, 709-712, 714, 715, 719, 721, 726, 727, 729, 730, 734, 747, 781, 840, 841, 871-874, 882, 884, 922
Affermage : 142
Afrique du Sud : 15, 30-33, 34, 112, 158-189, 213, 223-227, 250-252, 268, 271-275, 289, 297, 481, 517-528, 534, 557-559, 565-570, 589, 590, 618-627, 631, 660-671, 690-692, 694, 738-747, 796, 801, 805, 807, 819-822, 825, 850-863, 868, 870, 873, 889, 911
Afrique Occidentale française : 24, 74, 110, 113-116, 122, 123, 273
Agences d'aide au développement : 98, 100, 101, 401, 484, 487, 493, 517-529, 533, 536, 882
Agriculture familiale : 290-293, 295-297, 717
Agro-business : 291-293, 295-297
Aide internationale : 2, 5, 15, 22, 51, 402-532, 536, 576, 688, 881
Apartheid : 30-32, 34, 112, 161, 162, 168-175, 184, 186, 271, 297, 623, 662, 719, 745, 889
Approche-projet : 437-448, 480, 481, 488, 493, 495, 508-510, 514, 530, 585, 699, 881
Appropriation des terres à grande échelle : 6, 323, 338, 355

Archives foncières : 202, 235, 241-243, 247, 482, 637, 655, 726, 874, 922
Arpentage : 28, 82, 147, 150, 154, 166, 172, 202, 203, 221, 223, 248, 509, 649, 657, 711, 713, 815, 816, 873, 874, 883
Autorisation d'occupation temporaire : 122, 186, 226, 625, 668

B

Bail emphytéotique : 123
Banque mondiale : 3, 15, 17, 30, 77, 98, 100, 101, 181, 195, 226, 230, 231, 279, 289, 323, 337-341, 367-375, 386-389, 399, 419, 425, 431, 435, 455-460, 479, 481, 482, 487, 503, 524-526, 528, 530, 577, 579, 663
Bornage : 68, 71, 82, 166, 172, 223

C

Cadastre : 103, 147, 154, 172, 199, 201-207, 208, 212-216, 219-224, 226, 248, 299, 508, 712, 714, 734, 814, 845, 846
Cadre d'analyse de la gouvernance foncière (CAGF) : 226, 368, 372-375, 579
Chefferie traditionnelle : 7, 23, 24, 185, 186, 356, 558, 608, 615, 626, 634, 637, 666, 670, 701, 702, 722, 728, 730, 744, 841, 853, 889, 922
Club du Sahel : 4, 359
Code civil français : 19, 23, 27, 81, 85, 114, 128, 137, 145, 151
Code civil haïtien : 27, 145-147, 615, 794, 845
Code civil nigérien : 23, 117, 128, 131, 134, 608, 795
Code rural haïtien : 146, 615, 794, 845
Codification : 80, 94, 110, 145-147

Colonisation : 23, 26, 28, 38, 52, 56, 60, 69, 70, 94, 140, 158, 160, 279, 280, 604

Comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT/Haïti) : 28, 156, 219, 246, 288, 504, 505, 508-513, 555, 617, 648, 656, 714, 731, 847

Commission foncière (Niger) : 24, 214, 217, 242, 486, 490, 495, 498, 633-639, 643, 645, 698-701, 704, 723, 726, 727, 748, 769, 770, 839-842, 873, 884, 921

Common law : 19, 31, 67, 90, 159, 620, 796, 801

Communal Land Right Act (ClaRA / Afrique du Sud) : 187, 558, 625, 667, 670, 671, 718, 741, 743, 744, 889

Communal lands (Afrique du Sud) : 186, 187, 226, 558, 623, 624, 626, 660, 661, 667-671, 691, 718, 719, 738, 740-746, 748, 851, 853, 889, 911

Communal Property Associations (CPAs / Afrique du Sud) : 180, 624, 664-666, 748, 873

Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) : 363

Communs fonciers : 88, 92, 93, 327

Concession foncière : 28, 123, 139, 140, 637

Conférences « Habitat » : 257, 337, 342-346

Conflits fonciers : 24, 34, 93, 288, 293, 335, 363, 373, 552, 633, 637, 774, 786, 791, 794, 796, 800, 810, 812-814, 816, 819-821, 824, 825, 923

Consensus politique : 197, 311, 326, 329, 340, 344, 353, 672-693, 696, 842, 864-875, 887, 902, 917

Conservation foncière : 106, 147, 154, 155, 235, 276, 727, 733

Contentieux : 71, 133, 159, 177, 610, 670, 794, 799, 809-828, 859, 923

Conveyancer (Afrique du Sud) : 164, 165, 167

Coordination de l'aide internationale : 407, 416-426, 481, 495-497, 530, 688

Coordination institutionnelle : 218, 234, 485, 511-513, 727, 728, 747, 811, 840, 841, 844, 872-875, 902, 922

Copropriété : 171, 253, 267, 273, 277, 301

Corruption : 195, 231, 284, 812, 847, 849

Coût de sécurisation foncière : 73, 118, 150, 210, 221, 226, 732, 876, 880-886

Coût des réformes : 699, 876, 880-885, 888

Coutume : 130, 133, 604, 608-616, 620, 621, 624-627, 643, 664, 669, 671, 701, 723, 744, 757, 764-781, 791, 794-796, 804, 805, 825, 827, 828, 843, 900, 909, 911, 933

D

Décentralisation : 7, 86, 104, 108, 343, 359, 634, 638, 698, 700, 702, 729, 841, 873, 874, 881, 885, 943, 946

Déclaration universelle des droits de l'homme : 317, 347, 398

Décolonisation : 23, 26, 28, 52, 55, 57, 75, 76, 87, 111, 113-115, 123, 126, 130, 141-145, 306, 348, 402, 641

Deeds Registries Act (Afrique du Sud) : 162-167

Définition de valeurs communes : 672, 673, 678, 831, 855, 866, 869, 874, 913-923, 927, 931, 933, 937, 942

Délimitation des parcelles : 28, 68, 71, 82, 200, 203, 206, 509, 650, 658

Démographie : 6, 22, 24, 255, 269, 877

Dépendance à l'aide au développement : 464-475, 477-479, 489-491, 498, 501-504, 508-520, 531, 532, 534, 699, 881

Diagnostic : 226, 267, 288, 368, 372-375, 506, 524, 528, 547-559, 572, 628, 712, 750

Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers : 315, 320-337, 340, 341, 379, 398, 579, 824

Domianialité : 25, 62-65, 92, 93, 114, 121-125, 139, 169, 554, 579, 640, 642, 654, 712, 736, 824, 846

Domianialité universelle : 62-65, 121

Dossier rural (Niger) : 133, 214, 215, 639, 645, 705, 748, 843

Droit comparé : 39, 892

Droits d'usage : 74, 91, 93, 190, 207, 209, 210, 370, 398, 637, 639, 668, 768, 842, 844, 922

Droit d'usage prioritaire : 637, 643, 707, 769

Droit en réseau : 540, 598, 758, 759, 765, 771, 832, 896, 899

Droits fonciers coutumiers : 23, 24, 34, 37, 74, 101, 108, 110, 117, 125, 131, 177, 276, 325, 345, 356, 370, 371, 379, 387, 398, 435, 604, 623-626, 638, 668, 669, 690, 723, 730, 742, 766, 768-772, 775, 795, 843, 844, 911, 922

Droits superposés : 206, 210, 226, 327, 736, 839, 843, 844, 930

E

Effet falaise : 478, 514

Enregistrement des droits fonciers : 68, 80, 81, 155, 160, 163, 164, 167, 202, 209, 214, 215, 223, 226, 235, 345, 639, 660, 665, 705, 726, 727, 733, 844, 874, 885, 922

Époque coloniale : 25, 28, 31, 32, 37, 52, 55-57, 60-78, 94, 105, 113-124, 139-142, 158, 160, 279, 779

Espaces juridiques : 543, 630, 640, 642, 742, 743, 766-768, 770, 835, 843, 851-855, 890, 893, 894, 905, 906, 908

État fragile : 27, 149, 197, 284, 465, 501-503, 595, 689, 709, 737, 847, 849, 943

Expropriation : 131, 170, 177, 183, 184, 274-276, 301, 528, 612, 662, 728

Expulsion : 177, 186, 275, 857

Extension of Security of Tenure Act (Afrique du Sud) : 820, 856, 857

E-administration : 229-236, 240-242, 247-249, 251

E-gouvernance : 195, 196, 199, 228-252, 300

F

Fait social total : 18, 542, 543, 833, 944

Financement des réformes : 180, 181, 241, 267, 283-285, 344, 412, 478, 482-500, 508-522, 532, 534, 663, 699, 703, 717, 732, 825, 880-885, 888

Fiscalité foncière : 4, 60, 106, 202-204, 220, 262, 327, 342-345, 373, 579, 736, 881, 885

Foncier péri-urbain : 24, 133

Fonds monétaire international (FMI) : 4, 17, 528

Formalisation des droits fonciers : 82, 95-103, 190, 207, 287, 379, 616, 671, 722, 723, 859, 885

G

Garantie hypothécaire : 67, 163, 886

Généalogie foncière : 652, 653, 658, 848

Globalisation juridique : 36, 38, 42

Global Land Tool Network (GLTN) : 209

H

Haïti : 15, 26-30, 34, 111, 136-157, 213, 219-222, 246-249, 267, 271-275, 288, 296, 478, 481, 501-516, 534, 548, 554-556, 564, 587, 588, 614-618, 631, 647-659, 687-689, 694, 731-737, 786, 794, 799, 800, 803, 807, 812-819, 825, 845-849, 881-883, 885, 911

Hierarchie des normes : 492, 540, 598, 756, 758, 763, 765, 779, 835, 891, 896, 903, 934

Homelands (Bantoustans / Afrique du Sud) : 32, 169, 186, 226, 626, 668, 718, 744

I

Immatriculation foncière : 24, 25, 65, 70-78, 106, 110, 112, 115, 117-119, 121, 132-134, 154, 167, 190, 214, 219, 356, 482, 727, 795, 844

Indivision : 28, 151-153, 288, 554, 652, 736, 846

Informalité foncière : 28, 32, 187, 327, 379, 558, 616, 625, 626, 668, 669, 671, 723, 748, 765, 778-782, 842, 846, 859, 887, 930

Inscription des droits fonciers : 67, 72, 83, 85, 86, 115, 155, 639, 886

Institut national de la réforme agraire (INARA / Haïti) : 248, 288, 506, 714, 736

Institution judiciaire : 86, 106, 133, 608-612, 621, 627, 664, 671, 756, 781-828, 831, 850, 859-861, 924, 927, 928, 943

Interdisciplinarité : 14, 18, 40, 41, 44, 311, 426, 458, 549, 657, 658, 848

Interim Protection of Informal Land Rights Act (IPILRA / Afrique du Sud) : 187, 624, 626, 667-669, 718, 744, 889

Internormativité de fait : 540, 758, 765, 771, 792

Interprétation : 19, 50, 88, 153, 155, 169, 178, 328, 395, 429, 448, 452, 600, 603, 627, 639, 670, 671, 677, 758, 762, 786-791, 861, 891, 903, 925, 929, 931, 934, 937, 947, 948

Investissement : 4, 6, 141, 232, 267, 292, 295, 296, 323, 330, 337-341, 347-357, 375-395, 399, 435, 521, 745, 887

J

Juge : 610, 671, 755, 756, 782, 786-828, 918, 923-929, 931, 934, 937, 942, 947

Juridictions constitutionnelles : 177, 178, 187, 621, 622, 625-627, 664, 665, 670, 718, 802-806, 860, 902

L

Labour Tenants Act (LTA / Afrique du Sud) : 820, 856, 858

Land Administration Committee (LAC / Afrique du Sud) : 670

Land Redistribution for Agricultural Development (LRAD / Afrique du Sud) : 181

Langage-développement : 429-436

Libéralisme économique : 31, 34, 64, 69, 77, 96, 100-102, 179, 181, 279, 289, 368, 676

Libération des champs (Niger) : 642

Limite Nord des cultures (Niger) : 124, 640, 642, 854

Livre foncier : 68, 70, 72, 80-86, 115, 118, 119, 154, 482

Location : 226, 435, 637

Lotissement : 68, 123, 214, 261, 272, 277, 301, 727, 729

Lutte contre la pauvreté : 1, 5, 32, 182, 183, 226, 263, 267, 268, 285, 291, 319, 336, 351, 355, 411, 422, 520, 560, 663, 739, 876, 883, 887

M

Marché foncier : 6, 34, 64, 69, 100, 226, 279, 280-297, 342, 343, 554, 676

Marges d'adaptation : 671, 835, 891, 903, 911, 914, 919-921, 942

Méthode inductive : 39

Mise en valeur des terres : 123, 131, 132, 142, 292

Morcellement : 151, 152, 225, 272, 288, 554

N

Native Land Act (Afrique du Sud) : 184, 662

Niger : 15, 22-25, 34, 110, 113-135, 213-218, 240-245, 269, 271-276, 287, 295, 477, 481-500, 534, 552, 553, 563, 585, 586, 607-613, 631-645, 683-686, 694, 696-708, 721-730, 767, 769-771, 786, 795, 800, 804, 807, 810-811, 819, 825, 839-844, 854, 861, 867, 870, 871, 873, 881, 882, 884, 885, 911, 921

Normes de performance de la Société financière internationale : 386-390

Notariat : 28, 82, 147, 150, 154, 221, 238, 248, 657, 711, 713, 873, 874, 883

O

Objectifs de développement durable (ODD)
: 1, 2, 316, 318-320, 398
Observatoire du foncier : 362, 554, 878
OCDE : 4, 30, 229, 230, 233, 234, 328, 359,
376-380, 387, 399, 402, 418, 438, 577
Office national du cadastre (ONACA /
Haïti) : 219, 222, 248, 712, 714, 734, 819
Ordonnance fixant principes d'orientation
du Code rural (Niger) : 24, 25, 130, 214,
552, 612, 638, 639, 641, 683, 705, 706, 728
Organisation pour l'harmonisation en
Afrique du droit des affaires (OHADA) :
244

P

Participation : 24, 34, 395, 499, 559-571,
628, 654, 677, 684, 689, 865-868, 901, 902
Pastoralisme : 24, 34, 124, 206, 363, 492,
499, 552, 638-645, 707, 748, 769, 854
Pays émergent : 30, 479
Plan foncier de base (Haïti) : 220-222, 508,
617, 647-659, 712, 714, 715, 748, 846
Planification du territoire : 24, 59, 68, 258,
261, 271, 301, 342, 344, 373, 579, 638, 706,
846, 888
Pluralisme juridique : 38, 45, 539, 543-545,
593-628, 645, 665, 671, 690, 752-763, 780,
782, 784, 791-793, 795, 798, 802, 804-806,
825, 828, 833-835, 839, 859-862, 868, 872,
887, 891, 894, 904, 906, 917, 924, 928-930,
936
Pluralisme ordonné : 543, 544, 752-938,
941-943
Pluralités juridiques : 8, 14, 18, 38, 41, 42,
45, 47, 90, 91, 190, 207, 304, 344, 398, 535,
537, 543, 600, 628, 645, 664, 690, 708, 730,
749, 752, 759-764, 791, 832, 833, 837, 845,
850, 855, 866, 875, 897, 900, 901, 906, 910,
932, 935, 941, 947
Politique agricole : 132, 194, 252, 281, 290,
291, 298, 363, 524, 560
Politique de la ville : 194, 252

Politique foncière : 10, 295, 348-352, 560,
563, 674, 675, 679-693, 700, 770, 810, 865,
868-872, 902, 937
Portage politique : 492, 493, 504, 510-515,
686, 689, 869, 870
Positivisme critique : 40
Possession foncière : 19, 67, 73, 94, 100,
110, 133, 134, 153, 184, 280, 371, 612, 704,
724, 737, 770, 795, 813, 814, 816, 839, 843,
844, 849, 885, 909, 922, 930
Prescription : 28, 68, 72, 115, 153, 169, 335,
737, 844, 849
Preuve : 85, 86, 133, 262, 794, 795
Principes de l'Équateur : 385, 388-391
Principes RAI : 323, 337-341
*Proactive Land Acquisition Strategy (PLAS
/ Afrique du Sud)* : 182, 717
Production agricole : 22, 146, 181, 203,
291-295
Projets de loi de la réforme foncière
haïtienne : 28, 29, 508, 512, 659, 689,
731-736, 816
Propriété communautaire : 370, 624, 625,
664, 665, 669, 670, 704, 724, 742
Propriété coutumière : 110, 113, 126,
130-135, 637, 639, 724, 727, 769
Propriété privée : 19, 28, 34, 62, 68, 75,
79-95, 97, 101, 103, 113, 114, 120, 126-
129, 136, 145, 160, 163, 176, 177, 190, 205,
209, 226, 267, 278, 279, 317, 347, 637, 639,
643, 670, 671, 690, 724, 739, 743, 795, 813,
816, 844, 854, 885, 887, 909, 939
Publicité foncière : 81-83, 85, 86, 149, 150,
154, 712, 727, 733
Purge des droits : 63, 67, 69, 70, 737, 845,
847, 849

R

Redistribution foncière (Afrique du Sud) :
180-183, 289, 297, 518, 521, 525, 557, 663,
664, 690, 716, 717, 738, 739, 747
Redistribution foncière (Général) : 283,
288, 296, 327

Réforme de la tenure foncière (Afrique du Sud) : 179, 186, 289, 518, 521, 668-670, 690, 716, 718, 738, 740, 747
 Réforme foncière assistée par le marché : 34, 179, 186-189, 282-285, 289, 301
 Réforme foncière dirigée par l'État : 282-285, 288, 301
Registrar of deeds (Afrique du Sud) : 163-165, 167, 251
 Réglage des normes : 835, 891, 896, 903, 920, 934
 Restitution foncière (Afrique du Sud) : 184, 185, 289, 518, 521, 525, 662, 664, 690, 738, 747, 820
 Révolution française : 28, 89, 111, 138, 140, 142, 203, 278

S

Safeguards de la Banque mondiale : 368-372, 387, 399
 Schéma d'aménagement foncier (Niger) : 638, 645, 706, 748, 769, 843
 Sécurité alimentaire : 132, 291-293, 295, 319-321, 324, 339, 382, 487
 Sécurité foncière : 95, 97, 99, 101, 220, 226, 319, 335, 552, 657, 660, 661, 704, 719, 723, 738, 754, 770, 815, 842, 843, 857, 882, 883, 886-889, 902, 909
Settlement and Land Acquisition Grant (SLAG / Afrique du Sud) : 180, 717
 Signature électronique : 238, 244, 251
Social Tenure Domain Model (STDM) : 209
 Socialisme : 63, 64, 77
Soft law : 51, 306-401, 533
Southern African Development Community (SADC) : 364
 Succession : 68, 140, 151, 153, 662, 737, 847
 Suivi-évaluation : 326, 334, 342, 344, 345, 351, 371, 381, 389, 390, 413, 424, 442, 456, 480, 520, 546, 547, 550, 572-592, 628, 699, 750, 876-880
Surveyors-general (Afrique du Sud) : 166, 172, 223

Synchronisation pluraliste : 843, 908, 909, 912
 Syndrome de la dépolitisation : 414, 415
 Syndrome de la modernité accélérée : 196, 197
 Syndrome de l'industrie de l'aide au développement : 426-428
 Système d'information foncière : 198, 199, 201, 207-212, 217, 223, 242, 299, 345, 846, 922
 Système foncier civiliste latin : 74, 79-83, 106, 135, 143, 147, 149, 150, 154, 163, 167, 188, 190, 219
 Système foncier germanique : 79, 80, 84-86, 106, 154, 190, 219
 Système Torrens : 65-72, 160

T

Technologies de l'information et de la communication (TIC) : 194-252, 879
 Temps juridiques : 543, 766-768, 770, 772-774, 777, 778, 789, 835, 843, 855, 890, 893, 894, 905, 906, 908, 909
 Terres de chefferie (Niger) : 131
 Terroir d'attache (Niger) : 643, 707, 769
 Théorie d'Hernando DE SOTO : 96, 100-103, 886
 Théorie des faisceaux de droits (Élinor OSTROM) : 88, 92, 93
 Titre foncier : 68, 71, 81, 86, 96-99, 101, 103, 115, 118, 119, 123, 131, 153, 186, 241, 664, 727
 Titre SHEDA (Niger) : 118, 119
 Transition démocratique (Afrique du Sud) : 30, 162, 173-177, 523, 524, 619, 624
 Tribunal foncier : 808, 810, 811, 814, 816, 818, 820-825, 927

U

Union africaine : 198, 348-358, 360
 Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) : 362

Unité de gestion de projet : 443, 459-461

V

Vitesses de transformation : 833, 835, 891,
894, 907-909

TABLE DES MATIÈRES

Introduction générale	11
Le foncier, une thématique transversale aux enjeux multiples	13
Précisions terminologiques relatives au sujet.....	15
Trois pays présentant des contextes juridiques et fonciers différents	21
Le Niger.....	22
Haïti.....	24
L’Afrique du Sud.....	28
Les spécificités contextuelles du foncier dans les pays en développement	30
Une méthodologie de recherche mêlant plusieurs approches	32
Problématique et annonce de plan.....	34
PARTIE 1 : Les influences exogènes, éléments de convergence des cadres juridiques du foncier dans les pays en développement.....	39
Titre 1 : L’importance des modèles en matière de gouvernance foncière.....	39
Chapitre 1 : Le maintien de l’influence des modèles classiques de gouvernance foncière dans les pays en développement	41
Section 1 : Des modèles classiques présentant certaines limites	42
§1 – Les modèles classiques, entre fabrication de la propriété par le haut et gestation de la propriété par le bas.....	43
A – La domanialité universelle et le modèle Torrens, tendances lourdes de l’histoire foncière coloniale.....	43
1 - Le <i>Real Property Act</i> de 1858 et les origines du système Torrens.....	44
2 - La diffusion et la réplique de ce modèle colonial sous l’appellation de « système de l’immatriculation »	46
3 - Le choix postcolonial du maintien de ce système par de nombreux États	48
B – Les modèles européens de création de la propriété par le bas	49
1 – Le système civiliste latin.....	49
2 - Le système germanique	51
§2 – Les caractéristiques et limites communes de ces modèles pour les pays en développement.....	52
A – Des modèles fondés sur la propriété privée individuelle.....	52
1 – Les différentes conceptions occidentales de la propriété, entre « propriété » civiliste et « <i>ownership</i> » de <i>common law</i>	53
2 – L’importance des communs en matière foncière : retour sur la théorie des faisceaux de droits d’Elinor Ostrom	54
3 - L’approche actuelle du foncier en termes de propriété, particulièrement inadaptée et porteuse de confusion pour les pays en développement	55
B – Des modèles fondés sur la formalisation des droits	56
1 – Le titre foncier et l’acte authentique, pierres angulaires des modèles classiques de gouvernance foncière.....	56
2 – Le dogme néo-libéral de la formalisation-sécurisation : retour sur la théorie d’Hernando De Soto	57
3 - Critique et remise en cause du dogme de la formalisation.....	58
C – Des modèles fondés sur des États centralisés	59
1 – L’administration étatique, acteur central de ces modèles	59
2 – À partir des années 90, une timide ouverture de la question foncière à la décentralisation	60

Section 2 : Les modèles classiques, bases juridiques principales dans les pays d'étude	60
§1 – Le système foncier nigérien, un système mixte entre immatriculation et droit civil, ouvert à la possession coutumière	61
A – Un droit commun foncier construit sur les principes coloniaux de l'Afrique-Occidentale française	62
1 – Le titre foncier et le système de l'immatriculation, bases de la réglementation foncière au Niger	62
2 – Une domanialité « à la française », mais adaptée au pastoralisme	65
B – Un concept de propriété ouvert à la coutume	68
1 – La Constitution, le Code civil et le rappel des principes classiques de la propriété civiliste	68
2 – L'ouverture à la notion de propriété coutumière	70
§2 – En Haïti, un système civiliste marqué par l'histoire	73
A – Un système fortement marqué par l'influence française	73
1 – Le foncier, élément clé de l'histoire haïtienne	74
2 – L'influence juridique et administrative française	77
B – Aujourd'hui, un système présentant des problèmes de cohérence	79
1 – Un système inadapté au contexte national	79
2 – Un système présentant des incohérences institutionnelles et administratives	82
§3 – Le système foncier sud-africain, entre bases historiques et réforme politique post-apartheid	84
A – Un système technique et administratif d'enregistrement de la propriété privée, structuré au cours de la période de l'apartheid	86
1 – Le <i>Deeds Registries Act</i> de 1937	86
2 – Un édifice juridique complété au cours de la période de l'apartheid	88
B – La période démocratique et la réforme foncière	90
1 – La période de transition démocratique et l'établissement de la première Constitution libérale sud-africaine	91
2 – Les trois composantes de la réforme foncière	94
Conclusion du chapitre	101
 Chapitre 2 : La standardisation progressive des modèles techniques de gouvernance foncière	 103
 Section 1 : Les évolutions technologiques et la modernisation des outils de gouvernance foncière	 104
§1 – Les outils de collecte et de traitement de l'information foncière	107
A – Les grandes tendances de l'évolution des systèmes d'information foncière (SIF)	108
1 – Le cadastre, outil traditionnel de la gestion de l'information foncière	109
2 – L'évolution vers des systèmes d'information foncière multiusages et adaptables	112
B – Les expériences dans les pays d'étude en matière de systèmes d'information foncière	115
1 – Au Niger, des outils techniques différents pour gérer l'information foncière en zones urbaines et en zones rurales	115
2 – En Haïti, la réalisation d'un plan foncier de base, étape préalable à un cadastre	118
3 – En Afrique du Sud, un système cadastral fonctionnel, présentant certaines limites dans un contexte post-apartheid	121
§2 – L'intégration progressive des technologies numériques et informatiques dans l'administration foncière	125
A – Les grandes tendances des réformes numériques au sein de l'administration foncière	126
1 – L'informatisation de l'administration	127
2 – La numérisation des procédures	129
B – Les expériences dans les pays d'étude	130
1 – Au Niger : des réformes administratives encore en gestation en matière d'intégration des technologies numériques	130
2 – En Haïti : un pays en retrait des évolutions vers la e-gouvernance foncière	133
3 – En Afrique du Sud : des avancées significatives mais encore insuffisantes en matière d'e-gouvernance foncière	134
 Section 2 : Des modèles techniques différenciés, entre zones urbaines et zones rurales	 136
§1 : La convergence des modes de gouvernance du foncier urbain	136
A – La volonté de développer de nouveaux outils adaptés au contexte d'urbanisation accélérée dans les pays en développement	137
1 – Le contexte urbain dans les pays en développement	137
2 – Des tentatives d'approches innovantes, souvent restées à l'échelle expérimentale	138

B – Dans les pays d'étude, des cadres juridiques toujours marqués par les modèles classiques de gouvernance foncière urbaine.....	140
1 – Différents exemples d'opérations pilotes menées sur la gouvernance foncière urbaine ...	140
2 – Des droits positifs restant essentiellement structurés autour des principes classiques de gouvernance foncière urbaine.....	143
§2 : Des modèles de gouvernance du foncier rural, fortement marqués par les choix politiques de développement.....	147
A – Le rôle du marché, enjeu fondamental des modèles de réforme foncière dans les zones rurales.....	149
1 - Présentation générale des deux principales approches théoriques	150
2 - Les différentes applications dans les pays d'étude.....	152
B – Un choix de développement des zones rurales, entre agriculture familiale et agriculture de marché	154
1 – Présentation de ce débat et des conséquences en matière d'outils et d'approche technique	154
2– Les différentes orientations en la matière dans les pays d'étude	156
Conclusion du chapitre.....	160
Conclusion du titre	161

Titre 2 : Le cadre international de la gouvernance foncière, entre souplesse juridique et influence des interventions..... 163

Chapitre 1 : La <i>soft law</i> , base du droit international en matière de gouvernance foncière	167
--	-----

Section 1 - une <i>soft law</i> diverse aux multiples sources en matière de foncier au niveau international .	168
---	-----

§1 : Les éléments de <i>soft law</i> relatifs au foncier élaborés à l'échelle mondiale.....	168
---	-----

A – Les orientations et principes posés par les textes à vocation générale	169
--	-----

1 - Les textes des droits humains	169
---	-----

2 - La thématique foncière au sein des objectifs de développement durable	170
---	-----

B – Les directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers	171
--	-----

1 - Présentation des directives volontaires sur les régimes fonciers.....	172
---	-----

2 - Les directives volontaires sur les régimes fonciers, une avancée significative vers un cadre de référence international des problématiques foncières.....	175
---	-----

3 - Les limites des directives volontaires sur les régimes fonciers.....	177
--	-----

C – Les autres mesures et principes complémentaires de <i>soft law</i> en matière foncière au niveau mondial	179
--	-----

1 - Les « principes RAI » de la Banque mondiale, pour des investissements agricoles responsables.....	179
---	-----

2 - En matière d'urbanisme, l'influence des principes adoptés lors des trois conférences « Habitat » des Nations unies	181
--	-----

§2 : Les mesures complémentaires relatives au foncier élaborées aux échelles régionale et sous-régionale	186
--	-----

A – Les documents spécifiques au foncier adoptés par l'Union africaine	187
--	-----

1 - Le cadre et les lignes directrices pour les politiques foncières en Afrique, adoptés par l'Union africaine en 2009	188
--	-----

2 - Les principes directifs relatifs aux investissements fonciers en Afrique, adoptés par l'Union africaine en 2014.....	190
--	-----

B – Les autres mesures adoptées à des échelons sous-régionaux.....	191
--	-----

1 - La déclaration issue du forum de Praia, organisé en 1994 par le Comité inter-États de lutte contre la sécheresse dans le Sahel (CILSS).....	192
---	-----

2 - Les autres initiatives portées par les organisations sous-régionales africaines en matière foncière	193
---	-----

Section 2 : un cadre international complété par diverses mesures extra-étatiques	195
--	-----

§1 : Les mesures et codes internes d'intervention propres à chaque organisation internationale	196
--	-----

A – les mesures opérationnelles de la Banque mondiale.....	196
--	-----

1 - Les <i>safeguards</i> de la Banque mondiale.....	197
--	-----

2 - Le cadre d'analyse de la gouvernance foncière (CAGF)	199
--	-----

B – les autres codes incitatifs et principes directeurs adoptés par les organisations internationales.....	200
1 - Les documents d'orientation de l'OCDE pour des investissements responsables dans le secteur agricole.....	200
2 - Les autres initiatives et codes de bonne conduite des organisations internationales	201
§2 : Les mesures et codes de bonne conduite établis par le secteur privé.....	202
A - Les principes émanant des banques pour encadrer les prêts en lien avec des investissements dans le secteur foncier	202
1 - Les normes de performance de la Société financière internationale	203
2 - Les principes de l'Équateur de 2003	204
B - Les codes de bonne conduite et certifications diverses établis par les entreprises.....	205
1 - Les différentes initiatives du secteur privé afin de certifier des comportements responsables en matière foncière.....	206
2 - Les limites de ces approches portées par le secteur privé	206
Conclusion du chapitre.....	209
Chapitre 2 : L'influence marquée de l'aide sur les processus de réforme foncière dans les pays en développement.....	211
Section 1 : Une aide internationale complexe, à l'efficacité contestée.....	212
§1 – Une aide internationale aux multiples visages	212
A – L'aide internationale, volet d'une « diplomatie globale ».....	212
1 - L'éloignement et la légitimation progressive de l'aide	213
2 - L'aide internationale, entre logiques techniques et logiques politiques.....	214
3 - Une aide déséquilibrée, principalement centrée sur les pays donateurs.....	215
B – La difficile coordination des agences d'aide et de l'harmonisation des méthodes.....	217
1 – Des acteurs de l'aide aux profils très divers	218
2 – une harmonisation des méthodes nécessaire, mais superficielle	220
C – La complexification progressive du monde de l'aide internationale	221
1 – Le syndrome du marché de l'industrie de l'aide.....	222
2 – L'émergence d'une rhétorique propre au monde du développement : le « langage-développement ».....	223
§2 – Les principales caractéristiques opérationnelles de la mise en œuvre de l'aide au développement	226
A- L'approche-projet, mode opérationnel privilégié de l'aide au développement.....	227
1 – les limites conceptuelles de l'approche-projet en matière d'aide au développement.....	228
2 - Les limites spécifiques à l'approche-projet en matière d'appui aux politiques publiques dans les pays en développement	231
B - Une mobilisation parfois ambiguë de l'expertise	232
1 - Le rôle actif de l'expertise en matière d'aide au développement	232
2 - Une expertise à la plus-value irrégulière	233
C - Dogmatisme méthodologique et modélisation des procédures de l'aide au développement	234
1 - Des procédures d'intervention fortement inspirées par la Banque mondiale.....	234
2 - Les déviations et limites de ces procédures d'intervention.....	236
§3 – Les effets discutés de l'aide internationale dans les pays en développement	237
A - Une aide structurelle pour de nombreux pays : la dépendance à l'aide internationale	238
1 - Le cercle vicieux de la dépendance à l'aide au développement.....	238
2 - Les États fortement aidés et la « liberté sous contrainte » en matière de politiques publiques	239
B - L'aide massive au développement et le désengagement de l'État à porter son propre développement.....	240
1 - Un affaiblissement de l'État à porter son propre développement	240
2 - Un désengagement de l'État à porter son propre développement	241
Section 2 : Les agences d'aide, acteurs des réformes foncières dans les pays d'étude.....	242
§1 : Le Niger et la difficulté de piloter un programme de réforme nationale appuyé par de nombreux bailleurs de fonds.....	244
A – Un processus du Code rural fortement dépendant de l'aide internationale	245
1 – L'appui important des bailleurs de fonds	245
2 – Le manque d'implication de l'État	247

B – Le difficile pilotage de la réforme foncière par les autorités nationales nigériennes	249
1 – La problématique de la coordination des appuis de l’aide internationale.....	249
2 – Des relations complexes avec les bailleurs de fonds internationaux	250
§2 : Haïti et les limites d’une réforme foncière sous forme d’approche-projet	251
A – La réforme foncière haïtienne, un processus exclusivement financé par les bailleurs de fonds internationaux	253
1 - Les origines de la réforme : l’étude pluridisciplinaire menée dans le cadre d’un projet conjoint financé par la FAO, la Banque interaméricaine de développement et la coopération française	254
2 - Une réforme structurée autour de l’approche-projet	255
B – Le manque de portage politique de la réforme par l’État haïtien.....	257
1 – Un pilotage du CIAT rendu difficile en raison de la cacophonie institutionnelle autour du foncier	257
2 - Le tarissement des financements internationaux et l’avenir incertain du processus	258
§3 : L’Afrique du Sud et l’influence non financière des bailleurs de fonds.....	259
A – Des agences d’aide peu influentes financièrement sur le processus de réforme foncière sud-africain	259
1 - L’Afrique du Sud, un pays peu dépendant de l’aide financière internationale	260
2 - Une réforme foncière exclusivement financée sur le budget national	260
B – Des agences d’aide influentes techniquement sur le processus de réforme foncière sud-africaine	261
1 – L’influence majeure de la Banque mondiale dans les choix et les orientations de la réforme foncière	262
2 - Malgré l’absence de financement, l’importance du soutien des institutions financières internationales	263
Conclusion du chapitre.....	265
Conclusion du titre	266
Conclusion de la partie.....	267

PARTIE 2 – Des influences endogènes spécifiques en matière de foncier : de la reconnaissance des pluralités juridiques à la mise en place d’un système pluraliste ordonné..... 269

Titre 1 – Des innovations juridiques fondées sur des réalités et des contextes propres 273

Chapitre 1 – Un préalable, la nécessité de comprendre les dynamiques endogènes en matière foncière... 275

Section 1 – L’importance des études préalables et de suivi pour une meilleure compréhension des pratiques sociales et des besoins	275
§1 : Les étapes clés des études préalables	275
A – Dans les pays d’étude, des diagnostics initiaux plus ou moins exhaustifs	276
1 - Au Niger, un diagnostic continu tout au long du processus du Code rural	277
2 - En Haïti, un diagnostic technique de la situation foncière	278
3 - En Afrique du Sud, des travaux préparatoires insuffisants et fortement influencés par le contexte politique de l’époque.....	279
B – La participation, élément essentiel pour comprendre les réalités locales	281
1 - Au Niger, un processus fortement inclusif.....	282
2 - En Haïti, un processus fondé sur des consultations exclusivement techniques	283
3 - En Afrique du Sud, une participation relativement superficielle	284
§2 : L’importance des systèmes de suivi dans la mise en œuvre des réformes.....	286
A – Les différents processus possibles de suivi	287
1 - Les outils classiques de suivi.....	287
2 - Les éléments complémentaires permettant d’alimenter les systèmes de suivi des réformes	289
B – Une organisation différente des systèmes de suivi dans les trois cas d’étude	290
1 – Au Niger, une défaillance du processus de suivi	290
2 – En Haïti, un processus de suivi dépendant des programmes de développement	291

3 – En Afrique du Sud, un processus de suivi des institutions publiques insuffisant.....	292
Section 2 – Les différentes facettes du pluralisme juridique en matière foncière dans les pays d'étude	294
.....	294
§1 : Retour sur le concept général de pluralisme juridique	295
A – Le pluralisme juridique, un concept relativement récent pour une situation juridique ancienne	295
1 – Retour sur la définition du pluralisme juridique	296
2 – Distinction entre pluralisme et pluralités juridiques	297
B – Les différentes positions concernant le pluralisme juridique	297
1 – L'existence d'un courant pluraliste radical.....	298
2 – La nuance du pseudo-pluralisme	298
§2 : Un pluralisme juridique aux multiples visages dans les pays d'étude	299
A – Le Niger, pays inscrit dans le pluralisme de longue date	299
1 – Les références générales au pluralisme au Niger.....	300
2 – Un pluralisme affirmé en matière foncière au Niger	301
B – En Haïti, l'absence de référence au pluralisme dans le droit positif.....	302
1 – La notion de coutume, quasi-absente du droit positif haïtien.....	302
2 – Un pluralisme de fait dans le secteur foncier haïtien	303
C – Le pluralisme juridique, élément structurant du régime actuel sud-africain.....	304
1 – Un pluralisme juridique, élément constitutif du nouveau régime sud-africain	304
2 – Une évolution inaboutie de ce pluralisme juridique en matière foncière	306
Conclusion du chapitre.....	310
Chapitre 2 – L'intégration des dynamiques foncières endogènes dans le droit positif.....	311
Section 1 – Des innovations juridiques différemment abouties dans les pays d'étude.....	311
§1 – Des innovations juridiques très diverses selon les pays d'étude	311
A – Des innovations conceptuelles importantes au Niger, fondées sur la prise en compte des pratiques foncières	312
1 - La commission foncière, principale innovation institutionnelle de la réforme foncière nigérienne.....	312
2 - La définition de nouveaux outils de gouvernance foncière au niveau local.....	313
3 - La reconnaissance de droits issus des activités pastorales	316
B – En Haïti, des innovations limitées à la création d'un plan foncier de base	318
1 - Les différentes étapes techniques de réalisation du plan foncier de base.....	319
2 - Le plan foncier de base, une approche pluridisciplinaire visant à connaître les réalités foncières	321
C – En Afrique du Sud, des innovations concernant principalement les <i>communal lands</i>	322
1 - Des innovations limitées en matière de restitution et de redistribution foncière	322
2 - Des innovations juridiques réelles en matière de gouvernance foncière dans les <i>communal lands</i>	325
§2 – Des innovations adoptées à l'issue de processus politiques.....	327
A – La nécessité d'une démarche politique ouverte en vue d'aboutir à un consensus national en matière foncière	328
1 - Sur le fond, la difficile conciliation d'intérêts concurrents	328
2 - Sur la forme, l'importance de valider ce compromis par un document de politique foncière	330
B – Des processus et mises en forme politiques différents dans les trois pays d'étude	331
1 - Au Niger, l'adoption tardive d'un document de politique nationale.....	331
2 - En Haïti, l'absence de débat et de document politique de référence	333
3 – En Afrique du Sud, des choix politiques initiaux nécessitant une actualisation.....	334
Section 2 – Des innovations juridiques aux résultats contrastés.....	336
§1 – La difficile mise en œuvre de ces innovations juridiques	336
A – Au Niger, des innovations peu efficaces	336
1 - La difficile mise en œuvre du dispositif institutionnel	337
2 - La difficile mise en œuvre du dispositif juridique.....	339
B – En Haïti, des innovations inachevées.....	342
1 - Des réformes institutionnelles théoriques mais peu mises en œuvre	342

2 - L'absence de fondement légal au plan foncier de base	344
C – En Afrique du Sud, des innovations hésitantes.....	345
1 - Les réorientations successives du processus de redistribution foncière	345
2 - L'édifice juridique instable et ambigu des <i>communal lands</i>	346
§2 - Les failles conceptuelles importantes de ces innovations	347
A – Au Niger, malgré la réforme, de nombreuses questions restées en suspens.....	347
1 - Certaines interrogations concernant les droits consacrés par le Code rural	347
2 - Certaines problématiques relatives aux mécanismes et fonctionnements institutionnels ..	348
B – En Haïti, l'absence de prise en compte d'éléments essentiels	351
1 - Les incohérences des quatre projets de loi	351
2 - L'absence de révision de certains éléments problématiques du droit foncier haïtien	353
C – L'Afrique du Sud et le glissement des objectifs	354
1 - L'éloignement des objectifs initiaux en matière de redistribution foncière	354
2 - D'importantes problématiques d'égalité et de démocratie dans les <i>communal lands</i>	355
3 – Des problématiques institutionnelles non résolues à ce jour	357
Conclusion du chapitre.....	359
Conclusion du titre	360

Titre 2 : Un défi commun à l'ensemble des réformes foncières dans les pays en développement : la mise en place d'un système pluraliste ordonné..... 361

Chapitre 1 : La difficile création d'un pluralisme ordonné en matière foncière dans les pays d'étude..... 363

Section 1 – Les limites de la construction d'un système pluraliste par unification	363
§1 – Le manque d'exhaustivité d'une mise en ordre pluraliste par unification	364
A - Retour sur le concept de mise en ordre du pluralisme juridique par unification.....	364
1 – Le concept général d'unification par intégration	365
2 – En matière foncière, l'unification par intégration de règles coutumières	366
B – En matière foncière, l'impossibilité d'une intégration exhaustive des coutumes.....	367
1 – Des coutumes en constante évolution.....	367
2 – L'exemple du Niger et les limites du processus par intégration	368
§2 – L'importance de garder des systèmes flexibles, adaptés aux besoins et aux pratiques des populations	369
A - La coutume et le « droit vivant ».....	369
1 – La coutume, véritable « droit de la pratique »	370
2 – Plasticité, flexibilité et adaptabilité de la coutume	371
B – La coutume, ingrédient essentiel pour la mise en ordre du pluralisme en matière foncière ..	371
1 - L'informalité, essence même de la coutume	372
2 - L'enjeu de la mise en ordre : organiser la coexistence du droit écrit et de la coutume.....	372
Section 2 - L'insuffisante prise en compte des institutions judiciaires dans les réformes	374
§1 - Le rôle clé du juge pour ordonner le pluralisme	374
A - L'interprétation de la logique pluraliste par le juge	374
1 - L'interprétation des textes	375
2 - L'interprétation en cas d'imprécision des textes	375
B - Le contrôle de la logique pluraliste par le juge	376
1 - Le rôle de contrôle du juge civil.....	377
2 - Le rôle de contrôle du juge administratif	378
3 - Le rôle de contrôle du juge constitutionnel	380
§2 - La place limitée du juge dans les réformes foncières des pays d'étude.....	382
A - Des situations contrastées concernant l'implication des institutions judiciaires dans les trois pays d'étude.....	382
1 - Au Niger, la faible prise en compte du juge dans le processus du Code rural	383
2 - En Haïti, la complexité des procédures judiciaires	383
3 - En Afrique du Sud, un système fonctionnel mais des difficultés à instaurer des juridictions spéciales efficaces	386
B - La mise en place de juridictions spécialisées et la formation des magistrats, deux éléments essentiels pour instaurer une logique pluraliste en matière foncière	388
1 - L'absence de fonctionnalité des juridictions spécialisées dans certains pays d'étude	388

2 - La formation, élément essentiel pour ouvrir le magistrat à la logique pluraliste en matière foncière	389
Conclusion du chapitre.....	391
Chapitre 2 - Vers une nouvelle voie pour la mise en place de systèmes pluralistes ordonnés en matière de gouvernance foncière	393
Section 1 : Les principaux éléments à retenir des trois cas d'étude pour la mise en ordre du pluralisme	395
§1 – Des leçons spécifiques à retenir de chaque expérience nationale	395
A – Les leçons à retenir de l'expérience nigérienne.....	395
1 - L'importance de la mise en place d'institutions locales collégiales pour gérer le foncier et permettre un dialogue au niveau local	395
2 – L'importance de reconnaître la possession et les droits superposés	396
B – Les leçons à retenir de l'expérience haïtienne	397
1 - L'importance de partir des réalités observées au niveau local pour fournir l'information cadastrale	398
2 - L'importance de la purge et de la prescription en matière foncière	398
C – Les leçons à retenir de l'expérience sud-africaine	400
1 - La limite de l'approche territorialisée	400
2 - La réflexion sur le statut des occupants et des exploitants fonciers précaires.....	402
3 - L'importance d'accorder au juge un rôle de gardien du système pluralisme	403
§2 - Les éléments complémentaires et généraux à retenir de ces trois expériences	404
A - A la recherche d'un consensus politique sur les orientations foncières	404
1 - L'importance de la participation réelle.....	405
2 - L'importance de consacrer l'approche pluraliste dans un document politique	406
3 - La construction institutionnelle du pluralisme : la nécessaire coordination entre les institutions.....	407
B - La mise en place d'un système foncier adaptable et adapté à la réalité	408
1 - L'importance du suivi-évaluation.....	408
2 - L'importance de réfléchir en amont au modèle économique de la réforme foncière	410
3 - Faire du foncier un levier de développement	413
Section 2 : La nécessité de continuer à innover pour améliorer le cadre et les instruments juridiques en matière foncière.....	415
§1 : D'un point de vue conceptuel, la nécessaire réflexion relative aux ordres, aux espaces et aux temps juridiques pour construire un système pluraliste	416
A – Le prise en compte du changement de paradigme actuel	416
1 - L'État, responsable et régulateur de la mise en ordre d'un système pluraliste	417
2 - L'ouverture vers de nouveaux concepts et vers une nouvelle manière de penser le droit	418
B - La mise en ordre et la réflexion croisée entre espaces et temps juridiques	419
1 - La prise en compte des différentes vitesses de transformation	420
2 - Accepter une part d'indétermination comme garantie de la flexibilité du système pluraliste	421
§2 Dans la mise en œuvre, la construction d'un pluralisme ordonné par harmonisation.....	422
A - Une harmonisation possible à travers la définition de valeurs communes.....	422
1 - Définir une communauté de valeurs pour construire une communauté de droit.....	422
2 - L'inscription de ces valeurs comme principes constitutionnels	423
3 - Une harmonisation possible à travers le principe de subsidiarité, les marges d'adaptation locale, et la coordination institutionnelle	424
B - Le juge, pierre angulaire d'un système pluraliste ordonné	425
1 - Le juge, élément permettant le lien entre le système formel et le système informel	426
2 - Le juge et la recherche d'une paix sociale pour maintenir le droit dans la réalité vécue des administrés	426
Conclusion du chapitre.....	428
Conclusion du titre	429
Conclusion de la partie.....	430
Conclusion générale.....	431

Annexes	435
Bibliographie	517
Index alphabétique	557

Titre : La rénovation des cadres juridiques de gouvernance foncière dans les pays en développement. Étude de cas croisée du Niger, d'Haïti et de l'Afrique du Sud.

Mots clés : gouvernance foncière, pluralisme juridique, pays en développement, Niger, Haïti, Afrique du Sud.

Résumé : Le travail de recherche examine les processus d'élaboration et de mise en œuvre de nouveaux cadres juridiques de gouvernance foncière dans les pays en développement. Par le biais de trois pays d'étude de contextes juridiques, historiques et culturels très différents, à savoir le Niger, Haïti et l'Afrique du Sud, l'analyse met en évidence que les réformes foncières dans les pays en développement sont confrontées à certaines problématiques juridiques et difficultés de mise en œuvre communes. Elle démontre les limites des modèles classiques et techniques de gouvernance foncière, ainsi que les failles du cadre international et l'influence de l'aide internationale en la matière. Elle souligne

également l'importance de prendre en considération les multiples pratiques sociales en lien avec l'accès et l'usage des terres, qui dépassent largement la seule notion classique de propriété.

Sur la base de ce constat, la thèse établit que la prise en compte des pluralités juridiques est un élément clé pour envisager la rénovation des cadres juridiques du foncier, mais que cette étape à elle seule n'est pas suffisante pour créer un système efficient de gouvernance foncière. Il apparaît ainsi nécessaire de penser l'organisation de ces pluralités au sein d'un véritable système pluraliste ordonné. L'analyse évoque les éléments concrets de mise en application de ce concept à des échelles nationales.

Title : Reforming land tenure's legal frameworks in developing countries : a comparative case study of Niger, Haïti, and South Africa.

Keywords : land reform, legal pluralism, developing countries, Haïti, Niger, South Africa.

Abstract : This paper examines the design and implementation processes of new legal frameworks for land tenure in developing countries. In the light of three case studies with different legal, historical and cultural contexts – namely Niger, Haïti and South Africa – the study shows that they all face the same legal and implementation challenges while carrying out such reforms. The study highlights the limitations of classical and technical land tenure governance models as well as the weaknesses of the international framework and the influence of international assistance on this subject. Moreover, it demonstrates

the need to consider the different social practices of land access and use, which go beyond the sole notion of land property.

Building on this assessment, the study shows that the examination of legal pluralism is fundamental to consider the reform of land tenure's legal frameworks, even though this step is not sufficient to create an efficient system for land tenure governance. It seems thus necessary to think the organization of these pluralities within a truly pluralist and ordered system. The study puts forward concrete, hands-on elements for implementing this concept at national levels.