

Recommandations pour les actions d'appui aux politiques foncières

L'insécurité de la propriété foncière est devenue l'un des principaux facteurs de blocage du développement économique dans les pays du Sud, et singulièrement en Afrique. Elle a plusieurs aspects. L'insécurité des mutations courantes est le plus évident, l'acquéreur n'étant jamais certain que le vendeur est bien le propriétaire et que d'autres ayants droit ne surgiront pas par la suite. En cas de conflit, les tribunaux se révèlent le plus souvent très lents à prendre des décisions et/ou corrompus. Quant aux décisions de justice, même en l'absence de toute corruption, elles sont généralement imprévisibles, tant sont contradictoires et irréalistes les textes juridiques sur lesquelles les magistrats sont sensés s'appuyer. Dans certains pays, il n'est même pas possible de se procurer les textes applicables. On rencontre également des juges qui, ayant fait leurs études à l'étranger, confondent le droit du pays où ils ont étudié et leurs droits nationaux.

Au vieux dualisme juridique qui oppose la coutume locale traditionnelle fondée sur l'antériorité (le droit antérieur est supérieur au droit postérieur) et le droit colonial écrit où tout texte nouveau l'emporte sur les textes antérieurs, est venu s'ajouter un nouveau dualisme, celui qui oppose le vieux droit foncier colonial fondé sur des pièces administratives (immatriculation des terrains) et un nouveau droit informel fondé le consensus social qui érige les situations de fait en situations de droit lorsqu'elles sont paisibles et durables¹. Comme autrefois en Europe (principe de la prescription acquisitive), mais avec une grande différence : son absence de tout fondement juridique, à de rares exceptions près (voir récente loi sur la prescription acquisitive dans les quartiers populaires au Brésil²).

Les mutations qui se réalisent dans le cadre du droit écrit d'origine coloniale ne concernent jamais qu'une toute petite minorité des mutations. Le coût du système est en effet très élevé, tant pour les administrations que pour les administrés, et il serait inimaginable d'en étendre la pratique à tout un pays. La solution à la question de l'insécurité foncière ne réside donc pas dans l'accroissement des moyens techniques (cadastre informatisé, qualité des bornages etc.) mais dans une modernisation réaliste du système législatif. En outre, comment fonder la propriété sur des archives administratives dans des pays où la corruption est forte et où le papier se conserve mal ?

Enfin il ne faut pas réduire la question foncière à la sécurisation de la propriété. Une série d'autres dysfonctionnements majeurs s'observent le plus souvent :

- Carence de financement de la viabilisation dans un contexte d'urbanisation accéléré.

¹ Cf Joseph Comby n°128 de *Etudes foncières*

² Cf. Samuel Jablon n°121 de *Etudes foncières*

- Sous occupation fréquente des terrains déjà viabilisés.
- Sous-taxation des terrains, où même absence de toute imposition annuelle sur la propriété.
- Sur-taxation des actes administratifs.
- Thésaurisation foncière renchérissant le prix des terrains qui servent à conserver la valeur, par manque de confiance dans les placements bancaires.
- Irréalisme du droit des sols trop souvent décalqué sur celui des pays développés.
- Irréalisme du droit hypothécaire et de l'encadrement du crédit immobilier.
- Insécurité juridique de la location foncière et immobilière tant pour l'investisseur que pour le preneur.

A partir de ces constats, des recommandations ont été formulées :

1. **Relativiser les droits de propriété pour mieux les généraliser** : Abandonner la vision simpliste d'un droit de propriété individuel absolutiste. Admettre les superpositions de droits sur le même espace, comme dans les pays européens en donnant une garantie à chacun. Donner une expression juridique aux droits d'usage collectifs sans en faire des droits de propriété absolus. Cesser l'assimiler droits collectifs et droit des représentants de la collectivité.
2. **Réformer les droits de l'expropriation** qui sont généralement très injustes envers les propriétaires traditionnels et surestiment souvent les droits attachés aux titres de propriété.
3. **Garantir le simple enregistrement des actes privés sans en faire des actes administratifs** en s'inspirant des anciennes pratiques européennes. Permettre ainsi le passage à la prescription acquisitive qui considère que l'occupation d'un terrain est constitutive d'un droit dès lors que cette occupation est paisible et qu'elle s'exerce sans contestation, pendant un certain délai (20 ans par exemple).
4. **Soutenir la mise en place d'une fiscalité foncière annuelle productive** sur le modèle américain et non européen, c'est à dire basée sur les valeurs vénales dominantes, partout où existe de facto un marché foncier. A cet égard, le développement des registres fonciers urbains au Bénin peut être cité comme un exemple de « bonne pratique » à condition de résister aux tentations du perfectionnisme.
5. **Soutenir la mise en place de systèmes d'adressage** qui, en l'absence de cadastre, permettent de mieux désigner la localisation des biens en milieu urbain³.
6. **Renforcer la formation** professionnelle et les échanges en situations professionnelles.

³ Cf. Adressage et gestion des villes, Banque mondiale, 2005

7. **Concevoir un droit des sols adapté** à la situation économique, aux priorités d'aménagement et à la réalité des infrastructures administratives des pays en développement. Cesser de chercher à transposer dans ces pays, même en les « simplifiant », les réformes adoptées pour répondre aux besoins des pays développés.
8. **Encourager la publication de corpus juridiques nationaux** qui permettent d'avoir accès aux textes théoriquement applicables, première condition à leur éventuelle réforme.
9. **Encourager les travaux critiques sur les pratiques** et les projets mis en place au cours des trente dernières années. Notamment sur les projets de trames assainies, de régularisation foncière, de réhabilitation et de création d'infrastructure. Analyser le rôle qu'ils ont pu jouer en termes de planification et de développement urbain.
10. **Encourager les études et les échanges pour faire évoluer les législations foncières nationales** et les normes juridiques internationales.

Joseph COMBY

Consultant,
Rédacteur en chef d'Etudes foncières
joseph.comby@wanadoo.fr