

Les pratiques foncières face à l'urbanisation dans la région maritime du Togo

par Do FELLI (*)

Notre communication n'est pas le résultat d'une enquête scientifique classique. Nous ne pouvons pas y prétendre parce que nous n'avons ni le temps, ni les moyens d'engager une telle enquête qui, de toute manière, se révélerait difficile et délicate, à cause de la nature même de son objet : la terre et ses multiples significations et usages. Cette valeur, pensons-nous, relève beaucoup plus de la passion des cœurs que de la logique de la raison et touche donc les individus qui la détiennent dans les profondeurs de leur être. Nous avons eu, durant ces cinq dernières années, l'occasion quotidienne de mesurer l'ampleur du caractère non seulement sacré, mais passionnel de la valeur « terre » et nous avons alors jugé nécessaire de l'objectiver, pour déceler les mécanismes auxquels elle donne lieu.

Les points de vue présentés dans ce texte résultent donc d'observations directes, de l'audition des acteurs concernés, de recoupements de leurs déclarations, de visites de terrain, de réunions organisées au sein des communautés traditionnelles autour du problème terrien sur les fronts d'urbanisation, etc...

Parmi les « fiches d'audience (1) » retrouvées, nous avons dénombré 854 fiches portant en objet la mention « affaire de terre ». Les « affaires de terrain », nous les traitons non pas seulement à la

(*) L'auteur est directeur de l'Urbanisme à la Direction Générale de l'Urbanisme et de l'Habitat (DGUH) à Lomé (note des Éditeurs).

(1) La méthode des fiches d'audience a été instituée en décembre 1980 à la suite de notre décision de recueillir et de classer les problèmes d'urbanisme au Togo.

demande des individus, mais aussi en véritables « jugements » sur convocation des parties impliquées dans un conflit. Nous avons ainsi dénombré parmi les convocations conservées, 85 « affaires de terrain ».

Ces contacts et ces tribunes, riches en renseignements sur les pratiques foncières, ont permis de tirer des conclusions relatives :

- à la nature intrinsèque des pratiques foncières coutumières ;
- à la manière dont les gens se détournent des règles coutumières établies en se servant d'une prétendue référence au droit moderne ;
- au caractère flou et ambigu de la coexistence même du droit foncier coutumier et du droit foncier moderne ;
- aux problèmes créés par l'intervention de l'État en matière de consommation de l'espace et les instruments juridiques qu'il utilise pour la réaliser.

Nous avons abouti à la conclusion que lorsque la terre change d'usage ou de destination, le droit d'usage, dans le système collectif, ne peut et ne doit en aucune façon se confondre avec le droit de propriété. C'est le cas, par exemple, du passage de l'état de terre agricole à l'état de terrain urbain devant être bâti.

La confusion du droit d'usage et du droit de propriété au niveau de cette mutation ou changement de valeur est source de nombreux conflits et constitue un sérieux obstacle au développement urbain. Le cas que nous étudions ici est celui des pratiques foncières dans la région de Lomé au sud du Togo face aux développements urbains de cette région. L'analyse des mécanismes foncières de cette région nous a fait mettre au point une stratégie qui permet à la fois de régler les conflits fonciers à la base, avant que la propriété ne soit intégrée au plan d'extension de l'agglomération de Lomé, et de préciser les prérogatives de l'État.

Les pratiques foncières traditionnelles

Les modes d'appropriation et de transmission des droits fonciers

Ce paragraphe traite des pratiques que le réseau de recherche sur le foncier en Afrique Noire a certainement déjà étudiées. Nous n'avons donc pas de règles nouvelles à faire découvrir. Mais nous avons jugé nécessaire de parler de ces pratiques foncières traditionnelles dans leur originalité en pays ewé du sud Togo en ce qu'elles influencent

sérieusement l'urbanisation de la Région Maritime, notamment de la capitale togolaise.

Soulignons que les terres de la Région Maritime du Togo ont été appropriées bien avant la fin du XIX^e siècle, que tous les droits fonciers traditionnels avaient déjà été établis, et qu'au XX^e siècle, les diverses formes de mutation et concessions se sont développées. Nous allons donc évoquer brièvement les modes d'appropriation et de transmission des droits dans le contexte traditionnel pré-urbain.

a) L'occupation

L'appropriation, à l'origine, ne se conçoit pas sans une mise en valeur, c'est-à-dire sans que les deux conditions suivantes soient remplies : vivre sur la terre et vivre de la terre occupée. Les terres cultivées et les terres de parcours de chasse étaient donc considérées comme occupées par une collectivité et donc appropriées par elle. Ainsi s'explique l'existence des « grandes terres » de plusieurs hectares appartenant à une même collectivité dans la zone urbaine de Lomé, car l'on ne peut concevoir autrement l'origine de ces propriétés, étant donné la faiblesse des moyens de défrichement des communautés anciennes. Il faut donc considérer que le « premier coup de hache », qui confère le droit de propriété, n'était qu'un symbole à travers lequel se manifestaient toutes les formes d'activités qu'exerçait une communauté sur un territoire, et qui lui procuraient ses moyens de subsistance. Les limites de territoires s'arrêtaient où commençaient celles des territoires des communautés voisines, et étaient reconnues comme étant immuables par l'ensemble des communautés. Elles sont matérialisées par des arbres à croissance très lente et indestructibles tel que l'*agnati* chez les Ewé de la Région Maritime et le *houmiti* chez ceux de Kloto.

b) La propriété collective

Les territoires ainsi délimités et sur lesquels chaque communauté vit et exerce ses activités de subsistance, deviennent des propriétés collectives surtout à partir de la deuxième génération, après celle qui les avait « appropriés » par le fait de l'occupation. Par deuxième génération, il faut non seulement entendre les descendants directs de la première génération, mais également les étrangers ou les retardataires qui sont venus après l'occupation, et qui étaient alors contraints de solliciter des terres pour s'établir. Ces derniers ne sont pas propriétaires au même titre que les descendants directs de la première génération.

La propriété collective, support territorial et économique, conti-

nuera à être exploitée par les membres de la communauté sous forme de sous-unités qu'on peut désigner par « domaines de cultures » de chaque membre, et dont l'emprise spatiale est proportionnelle à la force de travail de l'individu. Ces « domaines de cultures » se morcellent de plus en plus, au fur et à mesure de la croissance démographique au sein de la lignée, et les limites ne sont matérialisées que par des repères temporaires qui ne sont pas considérés comme des limites de propriété individuelle, mais comme des séparations des biens tirés du sol par chaque membre.

Cette pratique s'exprime très bien dans la langue ewé qui distingue clairement la propriété collective du sol et celle des cultures qu'il porte. « Nous vivons de la même terre lui et moi ». Cette expression consigne en elle l'esprit de communauté autour du sol, mais aussi toutes les pratiques coutumières, culturelles et morales, qui lient les membres. C'est aussi la tradition directe du droit d'usage de ce sol qui n'appartient en propre ni à l'un ni à l'autre membre de la communauté, mais à tous.

c) Le droit d'usage

L'appartenance directe ou indirecte à une communauté terrienne confère un droit d'usage automatique. Mais le droit d'usage peut être attribué sous forme de prêt, conditionné ou sans condition. Ces deux cas sont révocables sans opposition (2).

Le droit d'usage direct est celui exercé par les descendants, membres authentiques de la communauté. Il se transmet de père en fils et ne peut être prêté aux tiers qu'avec l'accord du chef de la communauté. Ces cas de transfert de tout ou partie du droit d'usage au tiers sont fréquents dans les pratiques foncières des Ewé, et prennent une stabilité et une durée telles qu'au fil des années et des générations, ils se font passer pour des droits réels de propriété, donnant lieu à des litiges.

Le droit d'usage conféré s'applique dans deux cas chez les Ewé. Dans le premier cas, il s'applique au bénéfice des étrangers qui viennent s'établir ou élire domicile auprès d'un chef de terre. Ces étrangers s'intègrent, au cours des générations, à la communauté autochtone et finissent par avoir les droits d'usage semblables aux vrais membres, sur les domaines de cultures. Ceux-ci, sans être propriétaires à part entière, se voient reconnaître un droit d'usage même si la terre change d'usage.

(2) Le prêt conditionné est celui qui prévoit dans les accords une redevance en nature (récoltes, bétail, ou volaille). Le prêt sans condition ne prévoit aucune redevance et est fondé sur la solidarité et l'assistance mutuelle.

Dans le deuxième cas, le droit d'usage est accordé aux membres d'une autre communauté alliée par le mariage avec une fille de la communauté donatrice. Cette pratique pourrait être assimilée à une dot, mais elle s'explique plutôt par le souci d'offrir à la fille et à ses futurs enfants un moyen de subsistance dans la communauté du mari qui ne dispose pas de terre en quantité suffisante. Elle s'apparente plutôt à une donation, exécutée dans des conditions bien précises. Les terres ainsi données sont rarement réclamées par les descendants de la communauté donatrice, même en cas de divorce, pourvu que soient issus du mariage des enfants qui représentent alors les liens étroits et immuables qui lient les deux communautés.

d) Les donations

Les donations vraies se conçoivent comme une forme de contournement de la règle de l'inaliénabilité de la terre en coutume traditionnelle. Elles se faisaient contre des paiements en nature, et plus tard en nature et en espèce. Elles ont conféré les droits de propriété aux bénéficiaires et ces droits n'étaient pas révocables, mais se transmettaient de génération en génération (3).

La terre comme une valeur à conserver

Les observations que nous sommes amenés à faire permettent d'affirmer que la perception que nos interlocuteurs ont de la terre est celle d'une valeur à conserver à tout prix sans penser à la céder par esprit de lucre. Chacun est très attaché à sa terre, chacun s'y accroche même s'il n'en a qu'un droit d'usage.

Notons que si la permanence, la stabilité, la durée de la mise en valeur d'un domaine de culture fixent les limites de celle-ci, elles ne sont que les attributs de l'exercice du droit d'usage dans le contexte d'une activité rurale, c'est-à-dire de l'occupation quotidienne et universelle de tous les membres de la communauté. Elles ne peuvent en aucun cas être citées comme preuve du droit de propriété du sol si celui-ci change d'usage, notamment passant de l'état de terre de culture à l'état de terrain urbain à bâtir.

(3) C'est le cas de la plupart des droits fonciers établis dans le périmètre urbain de Lomé, dans la 1^{re} moitié du XX^e siècle. Ceux qui n'ont pas été confirmés par un titre de propriété suivant le droit moderne sont actuellement contestés.

Les pratiques traditionnelles face au droit moderne en milieu urbain

Les règles foncières établies dans la coutume traditionnelle, que nous avons évoquées ci-dessus, semblent ne pas résister aux pratiques foncières ; non pas parce qu'elles s'assimilent à celles-ci, mais parce qu'elles les utilisent à tort ou à raison pour conférer le droit de propriété sans véritablement se dégager de l'emprise traditionnelle, c'est-à-dire du caractère collectif de la propriété du sol. Nous voulons parler de l'appropriation individuelle d'une propriété collective à partir des arguments du droit moderne.

L'utilisation du droit moderne comme moyen d'appropriation d'une propriété collective : l'appropriation par la mise en valeur et l'usage durable du sol.

Dans les règlements des conflits, nous avons observé que la grande majorité de ceux-ci s'expliquent par le fait qu'un membre de la communauté, ou une lignée issue de celle-ci, s'arroge le droit de propriété individuelle sur une partie du sol sous prétexte qu'il en est le détenteur depuis des générations. Ces types de conflits éclatent généralement quand la terre n'a jamais fait l'objet de partage définitif et confirmé entre les membres, et qu'elle est susceptible d'aliénation, soit sous forme de terrain de culture, soit sous forme de terrain urbain.

Il ne fait pas de doute que beaucoup de droits de propriété ont été attribués par les tribunaux sur cette base de la détention durable, et les conflits qui éclatent à ces occasions gèlent durant des années la plupart de leurs enjeux. Nous pensons qu'en fait, le règlement de ces litiges est simple si on remonte les arbres généalogiques pour retrouver le premier occupant dont descendent les parties en conflit. L'argument du règlement de ces genres de conflits est le suivant : « la force de travail appliquée à une partie d'une terre collective ne peut conférer le droit de propriété sur cette partie mais seulement sur les produits résultant de cette force de travail ».

Ceci est une évidence surtout si l'on se place dans le contexte de l'évolution des civilisations où la multiplicité des professions éloigne du travail de la terre certains membres de la même communauté. Ces membres n'en ont pas moins les mêmes droits d'usage que ceux qui sont restés, et quand ce bien collectif change d'état et devient un bien aliénable devant rapporter une plus-value, ils doivent en profiter. « Il ne faut pas les sortir de la maison des aïeux ». Par ailleurs « il ne faut pas qu'une seule famille profite d'une plus grande par-

tie de la terre des ancêtres surtout si cette terre est vendue à des étrangers ».

L'usurpation de propriété

L'introduction du droit foncier moderne dans les sociétés traditionnelles, contraintes alors indirectement à le subir, a donné lieu à de pures déloyautés, voire même à du banditisme, dans les affaires foncières. Nous avons eu l'occasion de détecter plusieurs cas qui se présentent sous différentes formes ; nous en décrivons quelques-uns pour en saisir le mécanisme.

a) L'usurpation par le biais d'un mandat

Le premier cas intervient à l'occasion de l'exercice d'un mandat. La reconnaissance d'un membre de la communauté comme le représentant de tous les autres membres, pour agir en leur nom et gérer le bien collectif au nom et au bénéfice de la collectivité, est un droit conféré à ce membre par un acte notarié signé par les autres membres. Ce fait est très courant quand il s'agit d'aliéner tout ou partie de la propriété collective au tiers, surtout en milieu urbain. Le mandataire n'est pas forcément membre de la collectivité, faute de trouver en son sein un adulte qui sache lire et écrire et avoir une connaissance claire des pratiques foncières modernes.

Le mandat ainsi attribué se transforme en pur droit de propriété au bénéfice du mandataire, qui en use comme bon lui semble, sans faire aux autres membres un rapport correct de sa gestion. Cela se conçoit aisément dans la mesure où ceux-ci ne peuvent comprendre les astuces utilisées par leur mandataire, qui sont issues des pratiques foncières modernes et qui s'exercent facilement parce que le marché foncier est libre et non réglementé.

Le mandataire se procure ainsi de la terre aussi longtemps que personne, parmi les autres membres, ne se rend compte de la déperdition subie par le patrimoine collectif. L'aboutissement est l'éclatement d'un conflit et la destitution du mandataire. Cette destitution est parfois rendue difficile, voire impossible, dans le cas où le mandataire arrive à se procurer un titre foncier à son nom (4).

Toujours dans la pratique des mandataires, il arrive souvent que des collectivités mettent en commun leurs terres afin de faire réali-

(4) Nous avons relevé un cas où le mandataire, profitant de la mort du chef de la collectivité, a simulé un prétendu conseil de famille pour se faire établir un droit de propriété sur près de la moitié des terres qu'il a aliénées sous son nom.

ser les diverses opérations foncières ensemble. Certains groupements de collectivités ont fait établir alors un titre foncier unique, malheureusement au nom d'un seul représentant de toutes les collectivités. Le plan de propriété annexé à ce titre foncier global ne mentionne pas, dans bien des cas, les limites de la propriété des différentes collectivités qui le composent. Présenté sous cette forme à la Direction de l'Urbanisme (et sous le nom du mandataire qui se fait passer pour propriétaire) en vue du tracé du lotissement, celui-ci se fera au nom du mandataire. L'étude se ferait autrement si les limites de chaque collectivité étaient représentées sur le plan global, en ce qui concerne le tracé des rues et la création des réserves administratives. Ce n'est souvent pas le cas. En somme, ce n'est pas le tracé du lotissement qui est en cause, mais ce sont les actes que le mandataire ira commettre au détriment des autres collectivités, à partir de ce plan de lotissement. En effet, plusieurs mandataires de propriété réunie sous un titre ont utilisé ce titre et ce plan de lotissement établi en leur nom, ainsi que leur qualité de mandataire, pour s'approprier des terres d'autres collectivités, surtout dans le cas où les représentants de celles-ci ont disparu.

b) L'usurpation par le biais des travaux de lotissement

Ce cas est typique. Certains n'admettraient pas de le classer dans la catégorie des actes d'usurpation. Mais la perception que nous en avons et les plaintes souvent déposées à notre niveau nous font affirmer le contraire.

Le prétexte du lotissement donne aux dessinateurs topographiques, appelés communément « géomètres », des occasions de se procurer des terres appartenant aux collectivités. Ceci est valable pour la plupart des gens de ce métier, mal apprécié par ceux-là mêmes qui l'exercent, et qui par conséquent s'adonnent à des pratiques plus ou moins déloyales.

Le lotissement libre étant interdit par les textes en vigueur, certains géomètres décident les collectivités à le leur faire exécuter en utilisant l'argument de la confiscation de la propriété par l'État. Ces lotissements clandestins se font très rapidement et en dehors des règles d'urbanisme et de précisions topographiques, et sont assortis d'une facture que les collectivités ne peuvent payer en espèces. D'ailleurs, c'est devenu une pratique générale pour le géomètre que de se faire payer en terres, afin de ne pas attendre la vente des lots par les collectivités elles-mêmes.

Le prix de ces lots que le géomètre choisit et s'attribue est encore fixé par lui. Naturellement il est si bas que le tiers, voire la moitié de ce qui reste de la propriété après déduction de la surface des rues,

entre dans la propriété du géomètre. Cette propriété ainsi acquise fait rarement l'objet d'une immatriculation. Elle est immédiatement vendue plus chère, afin de permettre au géomètre de se prémunir contre d'éventuelles revendications de collectivités ainsi trompées.

Cette méthode est pratiquée depuis plusieurs décennies par les géomètres qui font la chasse aux terres à lotir, sans distinguer celles qui sont constructibles de celles qui ne le sont pas. L'application des règlements en vigueur en matière de lotissement étant très relative au niveau des services techniques de l'État, les géomètres ont régné pendant près de 20 ans (de 1960 à 1980), avec un pouvoir omnipotent entre 1969 et 1979.

On comprend dès lors pourquoi la ville de Lomé s'est étendue si rapidement, en lotissements anarchiques, entre 1970 et 1980 avec une recrudescence des conflits fonciers de toutes sortes.

Nous venons de présenter très rapidement quelques cas de pratiques foncières, en essayant de les expliquer par le fait urbain qui donne une autre valeur à la terre et qui semble justifier la plupart de ces pratiques. Celles-ci sont multiples et diverses et nous n'avons pas la prétention de les décrire toutes. Ce qui nous préoccupe maintenant, ce sont les effets spatiaux et les obstacles résultant de ces pratiques foncières pour l'urbanisation.

La connaissance de ces problèmes nous a amené à imaginer une stratégie pour tenter de redresser la situation et créer un nouveau cadre réglementaire pour l'application des plans d'urbanisme.