

30-1 Le livre foncier : l'exemple du Togo

Yves MARGUERAT

La législation

Échafauder des constructions juridiques est une chose, leur donner une base concrète en est une autre. Le droit foncier des pays d'Afrique de l'Ouest, alors sous obédience française, s'est stabilisé avec le décret du 24 juillet 1906, si efficacement que celui-ci est encore, trois décennies après les indépendances, la base des pratiques actuelles dans de nombreux États. Des textes analogues ont régi l'AEF depuis 1920, le Cameroun depuis 1932.

Ce décret de 1906 ne prétendait pas créer un droit foncier nouveau (on sait que le système de la concession par l'État, assortie d'exigences de mise en valeur, était au point depuis le milieu du XIX^e siècle). Il avait simplement comme objectif « l'organisation du régime

de la propriété foncière » et, pour cela, il créait une institution : le « service dit de la conservation de la propriété et des droits fonciers, chargé d'assurer aux titulaires la garantie des droits réels qu'ils possèdent » (article 1).

L'article 2 précise : « Cette garantie est obtenue au moyen de la publication sur des livres fonciers, à un compte particulier ouvert pour chaque immeuble, de tous les droits réels qui s'y rapportent, ainsi que des modifications de ces mêmes droits, ladite publication étant précédée de la vérification des justifications produites et faisant foi à l'égard des tiers... ».

Les articles 7 à 10 créent les « bureaux de la conservation » et la fonction de « conservateur de la propriété foncière ». Les instruments matériels sont décrits ensuite :

Article 11 : les livres fonciers sont affectés, à raison d'une feuille ouverte par immeuble, à (...) l'immatriculation et à l'inscription ultérieure (...) des droits réels (...).

Article 12 : l'ensemble des mentions consignées sur une feuille ouverte des livres fonciers constitue le titre foncier de l'immeuble (...).

Article 13 : à chaque titre foncier correspond, dans les archives de la conservation, un dossier comprenant :

- 1 — les pièces de la procédure d'immatriculation ;
- 2 — le plan définitif de l'immeuble ;
- 3 — la série des bordereaux analytiques (...);
- 4 — les actes et pièces analysées.

« État civil » de parcelle, dont le titre foncier des individus n'est, formellement, qu'un extrait, le livre foncier est donc le lieu concret où s'inscrit irréversiblement (avec de fortes garanties) la propriété, ainsi que les diverses interventions qui peuvent la transformer ou la limiter : ventes, donations, héritages, saisies, préemptions, locations, hypothèques, etc.

Son application

Dans le cas du Togo, la question s'enrichit de la dualité des régimes coloniaux, et donc juridiques que ce pays a connus et par l'importance extrême attachée à la propriété foncière individuelle par les gens de la côte depuis fort longtemps.

A Lomé, ville créée *ex-nihilo* en 1830 par les commerçants de la côte de la Gold Coast mitoyenne, annexée par l'Angleterre en 1874 et 1879, afin de tourner les lourdes douanes de l'administration coloniale, la propriété privée de type moderne a été pratiquée dès l'ori-

gine. Il est possible de retrouver les détenteurs originels du cœur de la ville, qui est encore en partie aux mains de leurs descendants.

Ce n'est pas un hasard si les deux premiers documents cartographiques qui nous représentent Lomé, en 1891 et en 1896, sont en fait des cadastres : à l'inverse de Douala, où un violent conflit opposa l'administration coloniale allemande aux autochtones pour la propriété des quartiers longeant le fleuve (conflit qui explique l'essentiel des structures urbaines de Douala jusqu'aux années soixante, comme l'ont montré R. Gouellain et Ph. Haeringer), les Allemands ont laissé, dans la mémoire populaire de Lomé, le souvenir de gens respectueux de la propriété indigène (l'actuel quartier administratif fut acheté en bonne et due forme dans les années 1897-98) et soucieux d'éviter les litiges sur la terre en « faisant un grand livre pour y écrire les droits de chacun », comme dit la tradition orale.

Ce fut le *Grundbuch*, institué par l'ordonnance impériale du 21 novembre 1902, et mis en place par les décrets des 19 juillet et 5 septembre 1904. Le principe et les démarches semblent (en l'absence d'une étude minutieuse de droit comparé) avoir été très proches de la législation française décrite ci-dessus.

Ce *Grundbuch* lui-même est aujourd'hui perdu, mais la Conservation de Lomé garde précieusement les 513 *Grund Akten* — tout à fait comparables aux titres fonciers actuels — qui avaient été établis de juin 1906 à août 1914. Les documents, en caractères gothiques manuscrits sur un papier devenu friable et brûlé par l'encre au point que les écritures du recto et du verso se mêlent, sont redoutablement difficiles à déchiffrer ; mais les plans qui les accompagnent ont été dessinés sur un papier spécial, qui a gardé sa blancheur et ses encres de couleur, fraîches comme au premier jour.

Le 23 décembre 1922, la France, puissance mandataire sur la plus grande partie du territoire du Togo, décrétait que, désormais, seul le décret de l'AOF de 1906 y serait applicable :

Article 2 : « Toutes les dispositions de la législation allemande réglementant le régime de la propriété foncière au Togo sont abrogées. A partir du jour de la promulgation du présent décret au Togo, il ne pourra plus être porté sur le livre foncier ou "Grundbuch" aucune mention ou inscription quelconques afférentes à la création, à la mutation, à l'extinction ou à la modification de droits inscrits au dit livre foncier ».

Mais l'article 3 précisait aussitôt : « L'abrogation de la loi allemande ne porte aucune atteinte aux droits légitimement acquis ».

Le premier titre nouveau régime fut délivré en avril 1923 (à une compagnie de commerce française qui avait racheté un terrain doma-

nial). Fin 1923, 22 titres avaient été établis, 97 fin 1924, 181 fin 1925, 243 fin 1926, 681 dix ans plus tard (où la procédure s'interrompra jusqu'en 1944) pour la seule ville de Lomé (847 pour tout le territoire).

LE LIVRE FONCIER (L'exemple du Togo)

Matériellement, c'est un registre de grande taille (60 cm × 45), difficile à manipuler si l'on ne dispose pas d'une vaste table, d'environ 400 pages en papier solide. Chaque immatriculation (désignée par son numéro d'ordre) occupe une double page : à gauche, la description de l'immeuble (on s'efforce de le situer par rapport à ses voisins : au nord : TF n X, au sud : rue Y, à l'ouest : collectivité Z, à l'est : voie non dénommée...), sa contenance (superficie en hectares, ares, centiares, et constructions éventuelles) et ses modifications : agrandissements et — surtout — morcellements (ceux-ci souvent si nombreux qu'il faut ajouter des feuillets collés quand on dépasse la dizaine de lignes prévues) ; à droite le propriétaire initial et ses éventuels successeurs (acheteurs ou héritiers, individuels ou en indivision, parfois si nombreux — plusieurs dizaines — que, là aussi, les lignes prévues ne suffisent pas), et les hypothèques, prises et levées...

Malgré la solidité des reliures d'origines, les documents établis il y a 60 ans ou 80 ans sont souvent aujourd'hui dans un état fâcheux : feuilles froissées, déchirées, détachées... Ils ont donc dû être parfois recopiés (à la main, bien sûr) et authentifiés par la signature du conservateur et de l'autorité judiciaire.

Si les individus ne sont en possession, comme « titre foncier », que d'un document de quelques pages (copies de la double page du registre, du plan et du bordereau analytique), les archives de la conservation gardent des dossiers nettement plus épais, puisqu'ils contiennent les nombreuses pièces de la procédure qui a précédé l'immatriculation. Dans le cas où le terrain a été morcelé (ce qui est en général le cas des grands domaines de la périphérie des villes, divisés en lots citadins à l'arrivée du front d'urbanisation), le dossier se gonfle d'autant de procédures nouvelles, par création de titres fonciers dérivés : on peut obtenir ainsi des volumes considérables.

On voit la mine d'informations essentielles que le chercheur peut y trouver sur l'histoire foncière, si fondamentale pour l'analyse des sociétés (en particulier citadines).

Ce sont bien les Togolais qui ont utilisé ces procédures : si les premiers *Grund Akten* avaient été établis par des firmes allemandes, 13 des 15 suivants l'ont été par des Africains, tout comme 16 des 20 premiers titres français (trois autres l'étant par des Libanais) et 26 des 30 suivants... Le rapport de la France à la Commission des Mandats de la Société des Nations (SDN) pouvait, dès 1924, se féliciter de cette adoption massive par les autochtones de la procédure et de ses garanties : « Jaloux de ses prérogatives, (le Togolais) n'hésite pas à les faire respecter ».

L'observation des premières immatriculations faites ainsi par des nationaux montre que 15 sur 42 concernent des terrains urbains acquis entre 1914 et 1924, et 12 de vastes cocoteraies nouvellement établies à la périphérie de la ville : un tiers seulement des nouveaux titres fonciers correspond donc à une réimmatriculation d'immeubles déjà dotés d'un titre allemand. C'est que, en fait, l'opinion publique avait bien perçu que, malgré l'article 2 du décret de décembre 1922, nul ne songeait à remettre en cause la validité juridique des immatriculations allemandes. C'est si vrai que, de nos jours encore, 200 des 600 parcelles du centre ville de Lomé n'ont toujours pas de titres fonciers conformes à la législation officiellement en vigueur depuis 68 ans...

En vérité, ceux-ci ne sont établis que quand apparaît un problème : une vente à une compagnie étrangère (cas rare), un partage difficile entre des co-héritiers qui veulent sortir d'une indivision génératrice de conflits (situation fréquente), le besoin d'une hypothèque en banque (cas certainement le plus habituel, comme le relevait déjà Péchoux en 1937). Autrement dit, une propriété paisible depuis pratiquement un siècle permet de se sentir encore aujourd'hui dispensé d'une immatriculation dans les règles, alors que celle-ci était généralisée à l'origine, quand il y avait inquiétude sur l'établissement des droits de chacun.

L'analyse des documents fonciers, si féconde soit-elle, doit donc toujours être resituée dans les pratiques concrètes et les manières de voir des habitants, qui les utilisent dans une logique qui n'est pas toujours celle qu'avait envisagée le législateur.

Pour aller plus loin...

PÉCHOUX (L.), *Le mandat français sur le Togo* (thèse de droit); Paris, Pédone, 1939, pp. 287-309.

POINSOT (J.), SINOU (A.), STERNADEL (J.), *Les villes d'Afrique noire entre 1655 et 1960*, Paris, Ministère de la Coopération et Documentation française, 1989, pp. 64-69.