

Texte issu d'une contribution au colloque  
« Repenser la sécurisation foncière urbaine en Afrique »  
de l'Institut d'Urbanisme de Montréal  
(Actes publiés à l'Université de Montréal en avril 2013)

## Sortir du système foncier colonial

L'aménagement des villes africaines constitue un défi de taille (croissance démographique sans précédent, faiblesse des ressources financières, retards d'équipements à rattraper) d'autant plus difficile à relever que leur situation foncière apparaît insaisissable. Comment, avec peu de moyens publics, aménager des terrains, dont l'appropriation est incertaine et dont la valorisation n'est pas mise au service du financement des travaux ?

Cette contribution part d'une analyse des dysfonctionnements actuels. Elle en identifie les racines dans le vieux système foncier colonial étatique qui, pour l'essentiel, a été conservé après les Indépendances... tant il était confortable pour les pouvoirs en place. Elle montre son inadaptation à la situation sociale et économique actuelle. Elle recherche les causes des échecs des tentatives de réforme. Elle dessine pour finir ce que pourraient être les axes d'une stratégie de sortie du système... au cas où la volonté politique d'en sortir existerait.

### Les deux fondements antagonistes de la propriété

Dans les pays africains, cinquante ans après les Indépendances, il demeure habituel d'opposer le système de propriété dit *moderne*, apporté par les puissances coloniales, et les anciennes pratiques coutumières. Tout le débat tourne alors autour des voies et moyens de la *modernisation* des systèmes fonciers grâce au renforcement des outils administratifs (cadastre, informatisation, enquêtes de reconnaissance, etc.).

Les responsables locaux (et certains consultants) tombent des nues quand on tente de leur expliquer qu'un tel système n'avait jamais existé dans les métropoles qui les introduisaient dans leurs colonies respectives, à la fin du XIXe siècle.

Il existe en effet deux approches antagonistes de l'appropriation des sols. Il est possible de les qualifier de *fabrication de la propriété par le haut* et de *gestion de la propriété par le bas*<sup>1</sup>.

La première approche est militaire et exogène. C'est celle du général vainqueur qui partage les terres conquises entre ses vétérans, ses colons et ses affidés locaux qu'il installe pour contrôler et exploiter le pays. La propriété est alors fondée par le pouvoir politique. C'est l'Etat qui crée le premier propriétaire de chaque terrain. Les droits des propriétaires suivants résulteront d'acquisitions et de successions qui devront former une chaîne ininterrompue depuis l'attribution originelle.

La seconde est sociale et endogène. Elle est fondée sur un processus progressif de transformation des situations de faits en situation de droit. Il n'y a pas de premier propriétaire. Chacun sait confusément, que l'origine de l'appropriation des droits sur le sol est faite d'une succession d'invasions, de massacres, de crapuleries, d'abus de faiblesse... Puis la volonté de pacifier les relations sociales conduit à surmonter le passé et à faire entrer les rapports fonciers dans un état de droit.

Cette approche est celle qu'ont appliquée les vieux pays européens où aucune administration n'avait jamais eu pour rôle de décider de l'attribution ou de la reconnaissance de la propriété<sup>2</sup>. L'Administration

---

<sup>1</sup> Cette approche duale a été proposée dans un article *Comment fabriquer la propriété ?*, publié dans *Etudes foncières*, en juin 1995, puis développée dans *La gestion de la propriété*, in *Droits de propriété et environnement*, éditions Dalloz, 1997.

se contentait de percevoir les taxes et d'assurer l'enregistrement des conventions privées, lesquelles étaient régulées depuis plusieurs siècles par un délai de prescription des recours.

Transposé dans leurs colonies respectives, un tel système n'aurait pas permis aux métropoles de prendre le contrôle des terres. Tout naturellement, elles adoptèrent donc l'autre approche, celle de la conquête. Ce n'était pas une nouveauté. La même chose existait déjà dans l'Empire romain où le droit foncier était différent en Italie et dans les pays conquis.

La *fabrication de la propriété par le haut* trouva son expression rationnelle la plus extrême dans le *système Torrens*<sup>3</sup> adopté en 1858, dans l'Australie qui venait d'être annexée à l'Empire britannique. Le territoire était déclaré *res nullius*. Non seulement aucun droit foncier n'était reconnu aux autochtones, mais ceux-ci n'étaient même pas considérés comme des sujets de droits (ils ne devinrent citoyens australiens qu'en 1967). La terre était découpée sur plan, comme un gâteau, et bornée, pour être attribuée aux nouveaux colons. Ceux-ci recevaient un titre de propriété dès qu'ils commençaient à la mettre en valeur. La validité des mutations ultérieures était subordonnée à leurs transcriptions au registre établissant la chaîne des transmissions depuis le premier attributaire.

Ce même *système Torrens* allait être appliqué en Afrique de l'Ouest quelques années plus tard, avec cependant de profonds amendements. L'objectif n'était pas d'établir des colonies de peuplement et il était difficile de soutenir que le territoire africain était vide de droits. Mais, en l'absence d'écrits, ces droits dits *coutumiers* n'étaient reconnus que comme de simples *droits d'usage indivis et incessibles*, que l'Administration coloniale allait pouvoir effacer aux prix de quelques compensations, au fur et à mesure que progresserait la *civilisation* qui allait fonder la vraie *propriété individuelle et cessible* avec, comme en Australie, immatriculation des terrains, bornage, attribution de titres ayant valeur de preuve absolue, enregistrement administratif des mutations permettant de remonter au premier attributaire.

Pour interdire tout contentieux ultérieur et tout retour à la légitimité coutumière, le processus d'*immatriculation* des terres était déclaré *inattaquable* et, les titres fonciers, *imprescriptibles*.

## Quatre logiques juridiques derrière le continuum des droits

Depuis les Indépendances, les deux légitimités foncières antagonistes, la *coloniale* et la *coutumière*, ont évolué profondément, surtout dans les régions urbanisées, mais à des rythmes différents, selon les types d'acteurs et selon les localisations. Certains observateurs en viennent alors à parler d'un *continuum des droits fonciers* allant du formel à l'informel, du centralisme étatique à la décentralisation communale, etc.

<sup>4</sup>. Cependant derrière cette apparente continuité, il est possible de distinguer assez nettement quatre logiques juridiques qui s'opposent et se combinent comme quatre composants chimiques.

1. L'ancien système colonial introduit à la fin du XIXe siècle comme une adaptation du modèle Torrens, maintenu pratiquement inchangé, géré par les services fonciers de l'Etat et basé sur la conservation des mutations depuis la première immatriculation administrative du terrain et l'attribution du premier titre foncier.
2. L'ancien système coutumier reconnu par la loi à condition de rester hors marché, géré par les autorités traditionnelles et basé, au plan idéologique, sur la légitimité du premier défricheur. On ne le rencontre plus, en l'état, que dans des secteurs ruraux marginaux.
3. Les systèmes néo coloniaux, gérés par différentes administrations (souvent déconcentrées ou décentralisées) qui ne prétendent plus créer la propriété ex-nihilo, mais qui gèrent des

---

<sup>2</sup> Voir J.C. *Cadastre against ownership*, in *Emerging property markets in Russia*, Adef 1995.

<sup>3</sup> Du nom de son inventeur, Sir Robert Richard Torrens, fils de Robert Torrens, colonel de l'armée britannique ayant participé à la conquête de l'Australie.

<sup>4</sup> Voir par exemple, Alain Durand Lasserre et Etienne Leroy *La situation foncière en Afrique à l'horizon 2050*, 158 pages, AFD, 2012 (disponible sur Internet).

procédures publiques de reconnaissance sélective de la possession et de sa consécration en droits de propriété.

4. Les pratiques néo-coutumières devenues marchandes, qui s'individualisent progressivement. Le recours à la rédaction de conventions de vente et de location, ou d'arrangements successoraux y est de plus en plus fréquent. En milieu urbain et périurbain, il ne manque parfois plus grand-chose à ces pratiques, pour devenir similaires aux systèmes européens traditionnels<sup>5</sup>, plus grand-chose sinon l'essentiel : une reconnaissance légale.

## **Une insécurité foncière polymorphe**

La sécurité foncière est toujours citée comme l'un des objectifs majeurs des réformes à engager en Afrique. Cependant, la nature exacte de l'insécurité en question et de ses causes reste assez floue. Cette imprécision interdit de juger de la pertinence des outils mis en œuvre. Et l'expérience des dernières années montre que les politiques conduites au nom de la sécurisation, se révèlent porteuses de nouveaux vecteurs d'insécurité.

Les facettes de l'insécurité foncière sont en effet multiples et d'inégales importances. Les corrections à y apporter relèvent d'outils et de mesures distincts.

### **L'insécurité sur les limites des terrains**

L'insécurité de la délimitation des terrains est généralement citée comme la toute première des insécurités. C'est elle qui justifie l'adoption de procédures administratives où les travaux topographiques et le bornage occupent une place prépondérante et absorbent la plus grande part des crédits engagés. Or, pour les zones cultivées de manière pérenne dans les périphéries urbaines, et *a fortiori* pour tous les terrains bâtis qui, dans les villes africaines, sont presque toujours clos, il s'agit à l'évidence d'un faux problème. Il est impossible de soutenir que le manque de précision dans la délimitation des parcelles puisse être une cause sérieuse d'insécurité. Ce ne sont pas les terrains qui ont besoin d'être sécurisés, ce sont les propriétaires, les locataires, les usagers.

Il existe un véritable *fétichisme de la borne*. On cite parfois l'anecdote de ce propriétaire nouvellement « sécurisé » qui, le soir venu, rentre les bornes chez lui de peur que ses voisins ne profitent de la nuit pour les voler. Vraie ou fausse, cette histoire exprime un vécu social : le bornage sert moins à fixer les limites d'un terrain qu'à y apposer le sceau de l'Autorité. D'ailleurs, plusieurs pays africains interdisent le bornage amiable entre deux terrains voisins, sans recours à l'Administration.

### **L'insécurité sur l'identité des ayants droit**

Au-delà des inévitables querelles de voisinage, des histoires de branches d'arbre qui surplombent la cour du voisin, la véritable insécurité foncière est, bien entendue, celle de l'identification du ou des ayants droit sur le terrain, celle des rapports qui existent entre eux ou avec les occupants. L'oncle qui est parti travailler à l'étranger a-t-il toujours des droits sur le terrain, ou seulement les deux frères qui sont sur place ? Le lointain cousin qui a obtenu à la suite de cadeaux, le droit de construire sa case au fond de la parcelle pourra-t-il revendiquer la propriété de ce bout de terrain ? Le terrain appartient-il à *monsieur M*, à *monsieur et madame M*, ou à *l'indivision de tous les héritiers de l'arrière-grand-père M* dont la succession n'a jamais été formalisée ? etc.

---

<sup>5</sup> Voir *L'invention de la propriété, de la terre sacrée à la société marchande*, Grégoire Madjarian, 271 pages, L'Harmattan, 1991.

## **L'insécurité sur la nature des droits**

La seconde cause la plus importante d'insécurité, est celle de la nature des droits dont dispose l'ayant droit, surtout dans les quartiers populaires où le sens des mots n'est pas nécessairement le même que pour un lecteur du code civil.

L'occupant d'un terrain qui verse tous les ans une petite somme d'argent à un notable traditionnel, est-il le locataire d'un grand propriétaire qui a loti le quartier, ou un propriétaire qui reconnaît l'autorité de ce notable sur le quartier ?

Les situations de superposition, sur un même terrain, de droits différents de plusieurs ayants droit, n'appartiennent pas seulement au monde rural. Pensons aux droits de passage, si nombreux en urbanisation irrégulière, aux cours communes, etc.

Il importe également de savoir si l'ayant droit n'a que l'usage de son droit ou s'il en a la propriété au sens civiliste, c'est-à-dire s'il peut en disposer, par vente ou par legs.

## **La méconnaissance des droits collectifs**

Dans les périphéries urbaines, l'ayant-droit demeure souvent un collectif. Au niveau des principes, les législations admettent théoriquement la possible existence de droits collectifs d'origine coutumière sur le sol, mais rien n'est prévu pour les prendre en compte, et les pratiques administratives ne connaissent que la propriété individuelle.

Les droits collectifs, considérés comme archaïques, sont placés sous la tutelle de l'Administration qui est censée les protéger, mais se les approprie tout aussi bien, selon le rapport de force qui se noue entre les autorités coutumières et administratives. L'idée qu'une véritable propriété collective, puisse adopter l'une des multiples formes juridiques qu'offre le droit moderne, est totalement absente du débat. L'attribution d'une personnalité morale à des autorités coutumières, avec un mode d'expression juridique reconnu, serait-elle si compliquée ?

## **L'insécurité des rapports locatifs**

Implicitement, la sécurisation foncière est presque toujours assimilée à une sécurisation de la propriété. Or il existe une autre source majeure d'insécurité foncière, celle qui est issue des rapports locatifs. Focalisées sur les questions de propriété, les législations africaines ne s'intéressent guère à la location foncière, si ce n'est le plus souvent pour l'interdire, allant parfois jusqu'à menacer d'expropriation au bénéfice de l'Etat, les contrevenants.

Cela provoque une insécurité maximale, tant pour le propriétaire que pour le locataire :

- D'un côté, le propriétaire peut craindre d'être évincé par son locataire qui, s'il dispose d'appuis, pourra chercher à se faire reconnaître des droits sur le terrain à sa place, en tirant argument de l'interdiction de la location, pour soutenir qu'il est impossible qu'il ne soit que locataire.
- Mais cela peut aussi, par réaction, provoquer une aggravation de la précarité des locataires que les propriétaires font alors *tourner* plus rapidement, pour tenter de parer au risque précédent.

## **L'insécurité des mutations**

C'est principalement à l'occasion de la mutation d'un bien immobilier (achat-vente ou partage successoral) que l'insécurité foncière se manifeste.

Acheter un terrain, suppose une série de précautions :

- Celui qui se présente comme le vendeur, est-il bien le propriétaire ? N'est-il pas simplement l'occupant ou le locataire ?
- A-t-il la capacité de vendre ? Indépendamment du fait que la vente est théoriquement illégale, ce qui n'est pas forcément très grave, le vendeur n'est-il pas en indivision ?
- Ou n'a-t-il pas déjà vendu le terrain à quelqu'un d'autre ?

Réussir à vendre un terrain, présente la difficulté inverse : Comment donner les garanties nécessaires ? Comment prouver que l'on est honnête ?

S'il existe un titre foncier (ils sont rares), encore faut-il que ce titre soit bien établi au nom du vendeur, c'est-à-dire que toutes les mutations aient été régulièrement exécutées et enregistrées depuis l'immatriculation parfois ancienne du terrain : c'est encore plus rare, compte tenu du coût et des difficultés d'enregistrement des mutations.

Rarement évoquée, l'irrégularité juridique des successions produit en permanence de l'insécurité foncière, y compris sur les terrains ayant été dûment « sécurisés » quelques années plus tôt. Généralement, les successions ne sont pas liquidées et les héritiers restent juridiquement en indivision, même si des arrangements informels sont passés. Cette informalité interdit normalement l'enregistrement légal des transferts de titres fonciers (ou des certificats fonciers mutables), puis par voie de conséquence, les ventes qui seront réalisées par les héritiers ne peuvent pas être régularisées, etc.

Pourquoi les successions sont-elles si rarement réalisées dans les formes légales ? A côté d'un facteur connu, celui des coûts administratifs et fiscaux d'une telle opération, il en existe un autre passé sous silence : l'existence d'arrangements familiaux qui ne sont pas conformes au droit positif. C'est le cas fréquent de l'exclusion des filles du partage successoral, conforme aux normes du groupe social, mais pas à celles du code civil. Légalement, la mutation ne peut donc pas être enregistrée, et à la génération suivante, les enfants des héritiers évincés, même à l'amiable, peuvent resurgir.

### **L'insécurité des procédures de sécurisation**

Le fonctionnement d'un système de preuves fondé sur la seule conservation administrative des actes reliant l'ayant droit actuel au premier attributaire du bien, entraîne inexorablement, au fil des ans, un gonflement exponentiel de la documentation foncière à conserver.

Dans des pays pauvres en proie à des troubles politiques et à la corruption, qui ne disposent ni des moyens humains, ni des locaux, ni même du mobilier nécessaire, une part croissante de l'insécurité foncière résulte alors du dysfonctionnement même des procédures « modernes » censées assurer la sécurité :

- Un premier problème est d'ordre matériel. La documentation foncière n'est souvent plus qu'un tas de celluloses et les plans de situation sont en miettes. Même si des moyens nouveaux étaient dégagés, on voit mal comment pourrait être reconstitués les documents détruits par les insectes, l'humidité, la chaleur, l'incompétence d'un personnel sous payé ne vivant que de cadeaux... sans que cela ne soit l'occasion de multiples erreurs et de malversations nouvelles lors de cette reconstitution.
- La réapparition de vieux documents détenus par des particuliers est une cause récurrente d'insécurité dans des législations où n'existe aucun délai de prescription des recours. Il peut s'agir de véritables titres anciens, récupérés auprès des descendants de leurs titulaires, mais ce sont plus souvent des faux, difficiles à contester en l'absence d'une documentation foncière correctement conservée par l'administration.
- L'absence de nombreux documents publics, en particulier, la destruction des plans de localisation, entraînent l'attribution de nouveaux titres fonciers recouvrant en tout ou en partie d'anciens titres.
- Il y a enfin la falsification volontaire de la documentation foncière, les titres qui se perdent dans les Conservations et qui ne réapparaissent que contre rétribution, les destructions volontaires de titres lors de troubles politiques, ou même le simple vandalisme.

## **Les blocages fonciers au développement**

Les figures de l'insécurité foncière, évoquées précédemment, affectent l'aménagement des villes, mais d'autres pathologies viennent s'y greffer.

### **Sécurité foncière, investissement et crédit**

L'insécurité foncière est accusée, en premier lieu, de freiner l'investissement, en rendant impossible l'accès au crédit hypothécaire.

Il est évident que tout investissement dont la mise en œuvre suppose l'exploitation ou la construction d'un terrain, est freiné par la difficulté et les délais que suppose son acquisition. Certes, un investisseur de quelque importance, bien conseillé, découvrira comment et à qui acheter la sécurité dont il a besoin. Cependant, les histoires d'escroquerie sont assez nombreuses, pour décourager effectivement les investissements de plus faible rentabilité qui, dans un meilleur *climat des affaires*, auraient pu se réaliser.

Par contre, il semble peu réaliste d'imaginer, comme le font certains experts, à la suite d'Hernando de Soto<sup>6</sup>, que la sécurisation foncière suffise à ouvrir un large accès au crédit hypothécaire et au développement d'un habitat populaire. Pour qu'une banque trouve une véritable garantie dans la prise d'une hypothèque, il faut qu'elle puisse vendre le bien hypothéqué, le jour où elle aurait besoin de faire jouer sa garantie. Or, en Afrique, compte tenu des fortes solidarités de voisinage qui existent dans un quartier populaire (comme dans un village), on voit mal qui oserait acheter la maison d'un voisin dans le malheur qui aura été saisie par la banque. C'est pourquoi, en pratique, le crédit immobilier n'y est généralement accordé que sur le critère de la sécurité des revenus, sans que la garantie hypothécaire ne joue aucun rôle véritable.

### **Thésaurisation des terrains**

Dans les grandes villes africaines il est surprenant de découvrir de nombreux terrains inutilisés dans les quartiers « réguliers » bien aménagés, tandis que d'autres quartiers densément peuplés souffrent d'une absence complète de viabilisation et d'assainissement.

Cette *thésaurisation foncière* résulte de la conjugaison de quatre facteurs :

- l'absence d'une véritable fiscalité foncière annuelle qui rende coûteuse la détention d'un terrain ;
- l'insécurité des placements financiers alternatifs, accessibles dans le pays ;
- la faiblesse du crédit immobilier qui permettrait au propriétaire de construire sur le terrain ;
- l'insécurité de la mise en location des biens disponibles.

Et le phénomène est cumulatif : la thésaurisation foncière est d'autant plus rentable que sa généralisation contribue à l'augmentation des prix. On voit alors le phénomène s'étendre à des terrains ruraux de plus en plus éloignés de la périphérie des métropoles, sans véritable mise en valeur agricole.

### **Captation privée de la valorisation résultant des travaux publics**

La thésaurisation des terrains peut prendre une autre dimension lorsque son but n'est plus seulement de conserver la valeur, mais de capter les plus-values foncières attendues de travaux publics (viabilisation, assainissement, drainage, etc.) réalisés à proximité sur des crédits publics nationaux ou internationaux. Ainsi, au cœur de villes comme Ouagadougou, ce sont de vastes étendues de plusieurs dizaines d'hectares, bordées d'avenues nouvellement aménagées, qui restent stérilisées pendant de nombreuses années, en l'attente de constructions, tandis que la population s'entasse dans des quartiers sans viabilisation.

Il peut également s'agir de captation d'investissements touristiques, comme sur le littoral à l'Ouest de Cotonou où la simple annonce d'un projet de réalisation d'une route côtière, avait entraîné la

---

<sup>6</sup> Hernando de Soto, *The Mystery of capital, Why capitalism triumphs in the West and fail everywhere else*, Bantam Press, 2000,

multiplication des titres fonciers de complaisance sur des terrains jusque-là occupés par des pêcheurs traditionnels.

L'idée que la propriété foncière est un privilège accordé par le pouvoir, rend problématique le montage d'opérations d'aménagements où il est impossible de mettre tout ou partie du financement des coûts des travaux à la charge des propriétaires des terrains valorisés, comme cela se fait dans les pays développés<sup>7</sup>.

### **Surestimation des droits du propriétaire**

Paradoxalement, l'un des blocages fonciers les plus pernicieux, résulte ainsi de la surestimation des droits attachés à la propriété.

Alors que dans les pays du Nord où l'appropriation des sols est ancienne, les droits des propriétaires sont contenus par une série de droits concurrents (droits des locataires, droits des communes, droits du fisc, droits des voisins, droits des chasseurs, droits des promeneurs, droit de l'urbanisme et de l'environnement, obligations de construire, droit de l'expropriation, etc.), dans les pays africains, les rares propriétaires disposant d'un titre foncier en bonne et due forme, en viennent à être considérés comme intouchables. Ils ne s'estiment même plus tenus au paiement de l'impôt et jouissent d'une quasi impunité au regard des normes sanitaires, environnementales ou d'urbanisme.

Les autorités publiques et administratives qui disposent de multiples moyens de pression, légaux ou non, sur les candidats-propriétaires, voient leur autorité se déliter dès que la situation des propriétaires est parfaitement régularisée. Cette régularisation dépendant du pouvoir administratif, celui-ci est évidemment tenté de faire durer les procédures de sécurisation le plus longtemps possible puisque ce sont ses revenus qui en dépendent.

### **Coûts économiques**

Les coûts de l'insécurité concernent tous les acteurs économiques. Cela va de la grande multinationale qui, si elle doit choisir entre plusieurs pays pour créer une filiale, hésitera à s'implanter dans un pays où les négociations foncières s'éternisent, jusqu'au petit artisan dont l'échoppe construite en bordure de voie sur un terrain dit *domanial*, est maintenue en situation de précarité juridique, à la merci d'une décision de *déguerpissement* même après plusieurs dizaines d'années d'activité paisible. Sans même parler d'investissements financiers, à quoi bon engager des travaux d'amélioration d'un établissement dont on craint d'en perdre la jouissance à tout moment ?

Quant aux investissements nouveaux, ils sont retardés, ou ajournés, faute de terrains disponibles en toute sécurité sur le marché, tant sont nombreuses les histoires d'investisseurs piégés dans des traquenards juridiques dans lesquels ils perdent les droits qu'ils croyaient détenir sur un terrain, sitôt achevés les travaux qu'ils y avaient financés.

## **Les tentatives avortées de réforme : la leçon des échecs**

Depuis un demi-siècle, beaucoup de moyens humains et financiers ont été dilapidés, à vouloir sécuriser les droits fonciers des populations, sans remettre en cause les bases d'un système juridique qui avait été conçu par le colonisateur pour obtenir le résultat inverse.

Dans une première période, tous les efforts, en particulier ceux de la coopération internationale, ont visé à renforcer les nouvelles administrations domaniales en charge des anciennes procédures : mise à disposition d'experts, formation des personnels, dotation en outils de travail plus modernes, en premier lieu l'informatique<sup>8</sup>. Ainsi, dès les années 1970, à une époque où l'informatisation supposait de grosses machines dans des locaux dédiés à air conditionné, la Coopération française finançait une opération pilote

---

<sup>7</sup> Voir p.83 et suiv. *Les politiques foncières*, J. Comby et V. Renard, coll. *Que sais-je ?* PUF, 1996

<sup>8</sup> Voir J. Comby, *Cadastres exquis*, in *Courrier de la Planète*, décembre 1998

d'informatisation du cadastre d'Abidjan, alors qu'elle ne possédait encore aucun cadastre informatisé<sup>9</sup> sur son propre territoire. Opération évidemment sans lendemain, sauf pour l'entreprise missionnée qui pu ainsi développer et tester ses programmes.

Aux opérations d'informatisation puis de restauration de la documentation foncière existante succédèrent des tentatives, à l'allemande, d'enregistrement de masse des droits existant dans un quartier, au titre « d'opérations pilotes » ... là encore sans lendemain.

Face aux nombreux échecs, il fallut admettre que la voie de la sophistication conduisait à une impasse et que, loin de se résorber, l'écart entre le pays réel et le pays légal, ne faisait que se creuser.

Une nouvelle période s'ouvre alors, celle des cadastres simplifiés qui, dans l'Afrique de l'Ouest francophone, trouva en particulier son expression dans les *plans fonciers ruraux* (PFR) et dans le *registre foncier urbain* (RFU).

Dans l'un et l'autre cas, la rupture avec le système foncier colonial était moins forte qu'il n'y paraît. C'était toujours l'Administration (avec l'aide internationale) qui prenait l'initiative des campagnes de reconnaissance des droits existant et de délimitation des terrains. C'est elle qui imposait *de facto* ses catégories juridiques et qui décidait de ce qu'il convenait ou non de transcrire. Le processus de passage de l'*informel* au *formel* était nécessairement interprétatif et réducteur. Il était aussi plus ou moins arbitraire, loin de la simple *photographie des droits* qu'il prétendait être<sup>10</sup>.

Le cas du RFU béninois, première manière, était un peu différent dans la mesure où il ne poursuivait qu'un but fiscal. Cependant, en voulant le rendre plus précis (lobbying des géomètres nationaux), plus complet (lobbying de la technocratie de l'expertise internationale), en lui faisant remplir une fonction de reconnaissance et de *clarification* des droits qui existaient sur chaque terrain, les RFU devinrent à leur tour ingérables et dispendieux.

Deux défauts rédhibitoires sont communs à toutes ces démarches :

1. Elles provoquent des conflits inutiles sur des terrains où des ayants-droit qui n'ont rien demandé, se voient contraints de sortir de situations foncières, certes ambiguës, mais pacifiques, dont l'expérience montre qu'elles se résolvent le plus souvent avec le temps<sup>11</sup>.
2. Après avoir mobilisé beaucoup d'énergie et de crédits, elles s'avèrent vite obsolètes et sont à refaire après quelques années, compte tenu de l'absence d'un enregistrement effectif des mutations, capable d'assurer la mise à jour continue des documents.

A l'autre bout de l'Afrique, mais à partir d'un moule juridique identique, la réforme malgache lancée en 2005 a rencontré, à son tour, un grand succès d'estime auprès des professionnels, jusque dans les pays de l'Ouest africain, car elle proposait une plus grande cohérence dans le système de reconnaissance des droits fonciers. En 2011, un notaire camerounais, soutenu par le Notariat francophone, a même écrit un livre largement consacré à vanter les mérites de cette réforme, dans le but de promouvoir son adoption dans les pays d'Afrique de l'Ouest<sup>12</sup>. En quoi consistait-elle ?

---

<sup>9</sup> La Ville de Paris, elle, n'a longtemps pas eu de cadastre du tout car, en l'absence de terrains nus, son « système d'adressage » (comme on dirait aujourd'hui en Afrique) lui suffisait pour identifier les biens et percevoir les taxes foncières.

<sup>10</sup> Nombreuses réflexions sur ce thème dans *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers*, Jean-Philippe Colin, Pierre-Yves Le Meur & Eric Léonard, 534 p., Karthala, 2009.

<sup>11</sup> La réalisation de plans fonciers ruraux en Côte d'Ivoire peut avoir un effet déclencheur du conflit entre anciens et nouveaux occupants de la terre : il n'y avait pas place pour deux ayants droit sur le même terrain dans le PFR.

<sup>12</sup> Maître Abdoulaye Harissou : *La terre, un droit humain* (191 pages, Dunod, 2011).



Son premier volet était peu original puisqu'il orchestrait une nouvelle tentative de restauration – informatisation d'une documentation foncière en aussi piteux état<sup>13</sup> que dans la plupart des pays d'Afrique de l'Ouest. En dépit d'un important effort de formation des personnels, d'équipement informatique et de construction, les résultats en furent mitigés.

Par contre, le second volet était novateur. Pour la première fois (semble-t-il), une loi africaine reconnaissait l'existence possible d'une vraie propriété ne devant rien à l'Etat, la *propriété privée non titrée* (PPNT), définie comme l'usage paisible et continue d'un terrain, avec le consensus du voisinage. Des *Guichets fonciers* communaux (habituellement composés de deux agents placés sous la tutelle du maire) étaient créés pour certifier, à la demande des propriétaires concernés, l'existence des conditions de la PPNT sur leurs terrains :

- Le coût de la procédure était minime puisqu'elle ne consistait qu'en la réalisation d'une enquête de voisinage après piquetage amiable du terrain avec les voisins.
- Il n'était procédé à aucun relevé topographique : la délimitation du terrain était simplement reportée à main levée sur un extrait de photographie satellitaire disponible au Guichet, puis reproduit sur le certificat foncier.
- La conservation d'un double de la documentation était assurée au Guichet qui devait par la suite enregistrer les mutations.
- Enfin, pour éviter de léser les intérêts d'un mineur ou d'un absent, il était précisé que le certificat était délivré *sous réserve du droit des tiers*.

Avec quelques améliorations techniques<sup>14</sup>, un tel système aurait été parfait si sa logique avait été poussée à son terme. Pour cela, trois modifications du cadre législatif, simples mais essentielles, auraient été indispensables :

1. La création d'un délai de prescription des recours des tiers.
2. La légalisation de l'enregistrement au Guichet communal, des mutations de terrains disposant de certificats fonciers.
3. L'ouverture à la délivrance de certificats fonciers des territoires autrefois immatriculés dans le cadre de la législation foncière coloniale, mais dont la possession actuelle n'y est plus conforme depuis longtemps, en particulier dans les périphéries urbaines.

Faute d'avoir adopté ces textes qui auraient mis le système en cohérence, la réforme malgache qui était au milieu de gué, semble aujourd'hui perdre pied. La circulation de l'information entre les Services fonciers de l'Etat et les Guichets communaux, pourtant prévue par les textes, n'est pas organisée et l'Administration foncière de l'Etat reprend la main : la délivrance de certificats fonciers n'est plus tolérée que pour les tous petits terrains (généralement des rizières et des parcelles d'assiette de maisons familiales), et dans le discours officiel, la demande d'un certificat foncier n'est plus présentée que comme une étape provisoire devant conduire à la procédure d'attribution d'un titre foncier par l'administration de l'Etat.

Si l'on devait en rester là, tout l'intérêt de la réforme disparaîtrait : on ne serait parvenu qu'à rendre encore un peu plus long le *parcours du combattant* de la sécurisation foncière néocoloniale.

A l'étape actuelle, l'expérience malgache confirme donc les analyses précédentes : une réforme foncière doit être conçue comme un ensemble systémique. Elle ne saurait dépendre de la seule mise en œuvre de telle ou telle procédure, ni de la seule modernisation des outils administratifs et informatiques.

---

13 Sur la situation qui prévalait à Madagascar, voir en particulier *Une réforme foncière face à la faillite du système Torrens*, André Teyssier et Zo Ravelomanantsao, in *Etudes foncières* n°134, juillet 2008.

14 Voir J. Comby, « [Evaluation de la réforme foncière malgache](#) » sur le site de l'Observatoire foncier de Madagascar

## **Les lignes stratégiques d'une réforme cohérente**

Si le but des pays d'Afrique de l'Ouest, pays de vieux peuplements, est bien de sécuriser les droits fonciers de la population, et non de poursuivre la logique coloniale qui érige l'Etat en Grand maître des droits sur le sol, c'est un retournement complet des systèmes fonciers qui doit être imaginé. Mais un retournement en bon ordre, qui parte des éléments de sécurisation existant et qui joue simultanément sur une dizaine d'axes d'intervention dont les premiers sont essentiels et ne coûtent pratiquement rien.

### **1. Passer de la présomption de domanialité de l'Etat à une présomption de propriété en faveur du possesseur**

La possession paisible et continue d'un terrain, faisant consensus avec le voisinage doit être considérée comme une présomption de propriété, sans pour autant en constituer une preuve absolue. Dès lors, ce n'est plus au propriétaire d'un terrain de fournir la preuve de son droit, sous peine que la présomption de domanialité ne permette à l'Etat d'en disposer : c'est à celui qui revendique un droit de propriété, sans être possesseur du terrain, d'en apporter la preuve.

Délicate à mettre directement en œuvre rapidement dans les zones rurales où la possession est rendue peu évidente du fait de la longue discontinuité des périodes de culture et de jachère, ce principe est, au contraire, très simple et d'application immédiate, dans les zones habitées (villes et villages).

### **2. Introduire un délai de prescription des recours en matière foncière**

L'imprescriptibilité du titre foncier issue du droit colonial, loin d'être comme on le prétend, un facteur de consolidation de la propriété, est devenue, en pratique, une cause majeure et récurrente d'insécurité. La raison en est, comme expliqué plus haut, l'état réel de non conservation de la documentation foncière. Or, de même que l'histoire est toujours écrite par les vainqueurs, les vieux titres qui disparaissent et réapparaissent comme par magie, le font toujours au profit des gens de pouvoir<sup>15</sup>.

L'introduction, par la loi, d'un délai de prescription des recours des ayants droit, contre le possesseur en place, est très simple à concevoir. Elle aurait immédiatement pour effet de faire tomber un certain nombre de contentieux. Mais surtout, elle permettrait de faire travailler le temps au profit de la sécurisation foncière et non plus contre elle. Comme l'expliquait déjà Platon : à quoi bon s'agiter pour remplir un tonneau percé ? Commençons par boucher les trous et il n'y aura peut-être même aucun effort à faire pour qu'il se remplisse : il suffira d'attendre qu'il pleuve. En langage économique moderne, cela se dit : traiter le flux avant de traiter le stock.

Le délai de 30 ans en usage dans le code civil d'origine française, lui-même fondé sur d'anciennes coutumes, avait pour logique de couvrir la durée d'une génération afin de protéger les droits des héritiers mineurs à une époque où la majorité civile était tardive. Il pourrait être ramené à 20 ans, dans des sociétés où la majorité est à 18 ans<sup>16</sup>.

### **3. Organiser l'enregistrement sécurisé à bas coût des *petits papiers***

La prescription des recours ne joue pleinement son rôle que si elle est accompagnée d'un enregistrement des mutations. Or, dans la réalité africaine, la plupart des mutations en milieu urbain se réalise aujourd'hui

---

<sup>15</sup> Des formules de vieillissement des documents circulent, de la même façon qu'il a pu exister en Europe au XVIII<sup>e</sup> siècle des faussaires produisant de vieilles chartes à l'appui des revendications nobiliaires contre la montée des revendications paysannes.

<sup>16</sup> Dans la République romaine primitive, il n'y avait pas d'héritier mineur à protéger puisque la propriété était de type lignager. Le délai de prescription des recours en matière immobilière n'était alors que de deux ans (loi des douze tables, 451-450 av. JC) : on considérait que si une famille (un clan) n'avait pas protesté deux années de suite contre l'empiètement d'une autre famille sur son terrain, c'est qu'il devait y avoir eu un accord entre les deux et un recours devenait impossible la troisième année.

à travers une pratique théoriquement sans valeur légale, celle dite des « *petits papiers* ». Faute de disposer de statistiques pour un pays d'Afrique de l'Ouest, citons celles fournies par l'Observatoire foncier malgache sur les modes de formalisation des mutations de parcelles : titre foncier : 0,5% ; certificat foncier : 5,5% ; petit papier : 83% ; rien : 11%.

La pratique des « petits papiers » (en réalité des documents souvent édités en trois ou quatre exemplaires sur micro-ordinateurs), est donc devenue largement majoritaire. Elle est la manifestation de la recherche d'un état de droit au sein même des milieux populaires. Il est dramatique de les considérer de haut, de les juger comme de simples errements juridiques. Au plan juridique, justement, ce sont des *conventions sous seing privé*. Il n'en coûterait rien que la loi admette qu'ils engagent légalement leurs signataires (les parties et les témoins), toujours sous réserve du droit des tiers.

Il s'agit ensuite d'organiser officiellement leur enregistrement (afin de leur donner *date certaine*) et d'assurer correctement leur conservation, voire leur publicité par affichage à l'échelle de la commune ou du quartier. D'autant que sans attendre une loi, certaines communes officialisent déjà indirectement ces documents sous couvert de *certification des signatures* et conservent elles-mêmes un double.

En allant plus loin, il serait même envisageable de former à bas coût des *greffiers de quartiers* chargés d'améliorer la rédaction de ces accords, en veillant par exemple à mieux donner la situation du terrain par rapport à son voisinage, à bien indiquer l'état civil des témoins, etc.

Evidemment, une loi peut fixer le seuil de valeur à partir duquel, la rédaction des actes de succession ou de mutation doit être rédigée par un notaire, seul capable de fournir une garantie suffisante, tout en demeurant dans la même logique<sup>17</sup>.

Par ailleurs, la poursuite des programmes d'adressage<sup>18</sup> dans les périphéries des villes, et la mise à disposition du public (au seul coût marginal de reproduction) des ortho-photos et des extraits de vues satellitaires, permettraient à chacun de mieux situer le terrain, pour un coût bien moindre que ceux de plans cadastraux précis, mais jamais mis à jour.

#### **4. Développer la fiscalité foncière annuelle sur le modèle primitif du RFU**

Si la propriété individuelle fut si bien sécurisée en Europe, en l'absence de tout cadastre et de toute intervention administrative, c'est grâce à l'impôt. *Être propriétaire*, c'était d'abord avoir l'obligation de payer toutes sortes de redevances chaque année. Or, on ne se bat pas pour payer l'impôt. Cette expérience historique vaut pour toutes les situations où la propriété résulte de la construction d'un consensus social, et non d'une conquête militaire. L'impôt est alors un merveilleux outil de sécurisation puisqu'il rapporte de l'argent à la collectivité publique au lieu de lui en coûter.

Pas besoin d'un cadastre topographique pour cela. Depuis des siècles, dans de multiples régions du monde, une simple liste des contribuables suffit. D'ailleurs, au sens originel, le mot *cadastre* ne désigne qu'une liste de contribuables (étymologie grecque *kata stikhos* = succession de lignes, registre). Les premiers temps de l'expérience du *registre foncier urbain* béninois ont montré à nouveau s'il le fallait, qu'il n'était pas utile de disposer d'un levé topographique précis pour asseoir l'impôt de manière à peu près équitable, pourvu qu'on ait la volonté politique de le faire.

Cependant, pour que l'impôt foncier annuel exerce, de facto, un effet de sécurisation, il faut qu'il repose, dans les textes juridiques et fiscaux, non pas *sur l'occupant*, mais bien *sur le propriétaire ou, à défaut, sur l'occupant* du terrain<sup>19</sup>. Il convient également de prévoir que, si le véritable propriétaire se manifeste et fait valoir ses droits, après avoir laissé l'occupant payer l'impôt à sa place, il doive d'abord rembourser à cet occupant les impôts que celui-ci aura payés pour lui des années durant.

---

<sup>17</sup> Les notaires actuels sont eux-mêmes les lointains descendants des écrivains publics, l'*Adoul* marocain traditionnel fournissant l'exemple d'une image intermédiaire : mi écrivain public, mi notaire.

<sup>18</sup> Voir *Adressage et gestion des villes*, Catherine Farvacque-Vitrovic et alii, 272 pages, The World Bank, 2005

<sup>19</sup> Voir « [L'impôt foncier dans les pays du Sud](#) »

En pratique, dès lors que le principe de présomption de domanialité est abandonné (point 1), et que celui de prescription des recours est adopté (point 2), l'impôt foncier annuel devient, un outil de sécurisation massive car il conduit à délivrer chaque année des récépissés fiscaux aux contribuables devenus ainsi des présumés propriétaires.

Dans un premier temps, ce sont évidemment les quartiers réguliers, de plus grandes valorisations, qui doivent être soumis à l'impôt, avant que le système ne s'étende à tous les quartiers où existe, *de facto*, une valorisation monétaire minimale du foncier.

Quant au niveau d'imposition, il serait sans doute réaliste de le fixer autour de un pourcent de la valeur vénale effective, sur un modèle à l'américaine de type *property tax*. L'utilisation, souvent prévue par les textes, de la valeur locative, sur le modèle européen, est doublement absurde, puisqu'il ne s'explique en Europe même que par pesanteur historique.

### **5. Ramener le titre foncier au rang de *preuve* et non de *fondement* de la propriété**

La critique du système de l'immatriculation et des titres fonciers ne signifie pas qu'il faille remettre en cause ceux qui existent. Il est seulement proposé d'en relativiser la validité, de cesser d'y voir *la preuve absolue d'un droit imprescriptible* ; de cesser de faire prévaloir une doctrine juridique sur le réel.

Dans les villes d'Afrique de l'Ouest, beaucoup de terrains, autrefois immatriculés et titrés, sont en effet occupés par de lointains héritiers des propriétaires légaux sans que les successions n'aient jamais été régularisées. D'autres ont été vendus de la main à la main pour éviter des coûts de mutation trop élevés. Beaucoup font enfin l'objet d'occupations de fait, elles aussi paisibles et fort anciennes.

La reconstitution de toutes ces situations dans le cadre du droit positif actuel et en l'état de la documentation foncière disponible, est une vue de l'esprit. Une régularisation progressive par voie de certification (point 6) serait plus réaliste et aurait l'avantage de ménager les droits des tiers dans une période transitoire.

### **6. Délivrer à la demande des *certificats de possession non opposables au tiers***

La délivrance, à la demande, après enquête de voisinage, sur le modèle malgache, de *certificats de possession* foncière constituerait, à bas coût, un facteur d'accélération des processus de sécurisation, à condition que l'ensemble du cadre législatif soit mis en cohérence :

- Le certificat ne doit pas être *opposable aux tiers* (pour préserver les intérêts des mineurs et des absents) mais, en contrepartie, il doit évidemment exister un délai de *prescription* des recours (point 2).
- Le certificat constate un *consensus de voisinage* sur l'existence d'une possession paisible d'un ayant-droit sur un terrain déterminé. A défaut de cadastre, il localise le terrain sur un extrait de photographie aérienne ou satellitaire, ou par GPS. À défaut de clôtures, le bornage par consentement mutuel de voisinage est autorisé.
- La procédure et la délivrance du document sont menées à l'échelon d'un guichet communal (voire de quartier, dans une grande métropole). Un double du document y est conservé pour une durée au moins égale à celle du délai de prescriptions.
- L'enregistrement des mutations au même guichet (point 3), n'est pas fiscalisé. Elles y reçoivent *date certaine* et les signatures sont authentifiées. Le contenu du document n'est pas validé par une Autorité ; il demeure de la seule responsabilité des signataires.
- Le fait que le terrain ait été autrefois *immatriculé* et/ou *titré* n'interdit pas d'y attribuer des certificats de possession aux occupants actuels : comme tout autre ayant droit, le propriétaire titré qui réapparaîtrait disposerait du délai de la prescription pour faire valoir ses droits (point 5).

## 7. Relativiser *la* propriété foncière, sécuriser tous les droits<sup>20</sup>

Il prévaut en Afrique une vision monolithique de *la* propriété privée du sol qui est en décalage avec la pratique des droits de propriété dans les économies développées.

La sécurisation n'implique pas que tous les droits fonciers soient entre les mains d'un unique individu. Cette sécurisation serait, au contraire, moins conflictuelle si d'autres droits contrebalançant ceux du propriétaire étaient sécurisés dans le même mouvement. Aussi bien des droits publics (droits de l'urbanisme et de l'environnement, contribution aux coûts des réseaux, etc.) que des droits privés (droits des voisins, droits de passage, etc.). Un droit de la copropriété, adapté aux villes africaines, reste également à (re)écrire, pour les habitats collectifs populaires dont le nombre se multiplie et qui connaissent des situations de dégradation accélérée des parties communes.

En particulier, il ne peut y avoir sécurisation des droits du propriétaire, sans sécurisation des droits des différents types de locataires sur le même terrain. Pour ce faire, l'éventuelle interdiction légale de la location des terrains non titrés doit être levée et la pratique de l'enregistrement en mairie des actes de location, encouragée.

L'idée que la location, loin d'être un archaïsme, est au contraire une caractéristique fréquente des villes les plus développées et qu'elle n'a rien d'antisociale si certaines garanties sont aussi données au locataire, mérite d'être popularisée.

## 8. Clarifier les conditions d'exercice des droits collectifs

La question des droits collectifs traditionnels qui s'exercent sur la terre, est au centre des débats sur les politiques de sécurisation foncière en milieu rural. Elle est par contre souvent ignorée par les politiques foncières urbaines. L'urbanisation nouvelle se réalise pourtant sur d'anciens espaces ruraux qui ne sont pas sans droits et, comme partout, ce sont les espaces de contact entre foncier rural et foncier urbain, les espaces de transition de l'un dans l'autre, qui cumulent les plus grandes difficultés.

Trois types de dysfonctionnement se mettent alors en place, en fonction des rapports de force en présence :

1. La négation pure et simple des droits collectifs par une Administration qui se réfugie derrière le principe de domanialité, pour prendre possession de l'espace périurbain et, souvent, l'attribuer à des aménageurs parapublics qui partageront les plus-values entre financement de quelques travaux et *attributaires* privilégiés.
2. La négociation directe, plus ou moins opaque, d'acquisitions de terres agricoles, auprès des autorités coutumières du lieu, par des urbains aisés et bien introduits, qui se présenteront le cas échéant comme des *agrobusiness men* et planteront quelques arbres pour faire la preuve d'une *valorisation* en vue d'une procédure de formalisation auprès de l'administration et de la captation des futures plus-values.
3. La transformation du détenteur de l'autorité coutumière en grand propriétaire qui organisera à son profit le lotissement sauvage de l'espace qu'il contrôlait (souvent en damier, sans même réserver l'emplacement d'une future viabilisation), afin de bénéficier directement de la plus-value, quitte à en redistribuer une partie à sa clientèle ethnique.

La formalisation, en amont, des droits fonciers collectifs ruraux, dans les grandes périphéries urbaines, représente donc un enjeu stratégique. Celle-ci ne doit pas tant porter sur la délimitation des espaces concernés que sur la définition de ces droits et sur leur mode d'exercice.

Cela revient à rédiger des éléments de droit coutumier considérés comme valides et à fixer les règles de fonctionnement des collectifs. Sous la pression de la marchandisation des rapports sociaux, les chefferies traditionnelles changent nécessairement de nature. Plutôt que de les ignorer, pourquoi ne pas les faire

---

<sup>20</sup> Voir « [L'impossible propriété absolue](#) »

entrer, elles aussi, dans l'état de droit : Qui en fait partie ? Comment les décisions sont-elles prises ? Comment sont-elles exprimées<sup>21</sup> ? Il s'agit en particulier d'éviter que le chef d'un collectif coutumier ne se transforme indûment en grand propriétaire individuel.

### **9. Accueillir le flux de l'urbanisation nouvelle avant de s'attaquer au recasement des secteurs mal lotis**

De même qu'il est nécessaire de s'assurer de la formalisation du *flux* des mutations avant s'attaquer à la formalisation du *stock* des droits existant, il faut commencer par organiser le *flux* de l'urbanisation nouvelle avant d'engager le réaménagement du *stock* de l'urbanisation anarchique existante. Pour une raison simple : il est considérablement moins coûteux d'organiser l'accueil de 1000 logements nouveaux en terrain vierge que de *viabiliser a posteriori* une zone d'urbanisation anarchique existante. C'est pourtant cette politique à courte vue (politique de gribouille) qui est presque toujours mise en œuvre, car il est possible d'occulter le flux quotidien des nouveaux immigrés qui convergent vers les villes, alors qu'il est impossible de ne pas voir les quartiers existants d'habitat précaire.

Tant qu'une production de trames viaires susceptibles d'accueillir l'urbanisation nouvelle n'est pas mise en place, il est certain que la situation ne peut que s'aggraver : on retrouve ici le syndrome du tonneau percé évoqué au point 2.

### **10. Se résoudre à organiser une sécurisation foncière à deux vitesses**

L'investisseur qui achète un terrain pour construire un immeuble de bureaux a évidemment besoin d'une sécurité foncière immédiate. À côté du *certificat* délivré sur la base du témoignage des voisins, mais sous réserve de respecter les droits des tiers, il reste donc indispensable de disposer d'un *titre foncier garanti par l'Etat*<sup>22</sup>.

A l'inverse du titre foncier actuel, il ne viserait pas à *purger* d'autorité, toutes les voies de recours des tiers (ayants droit absents ou mineurs, droits coutumiers négligés, etc.) mais l'Etat ferait son affaire de ces recours pour les indemniser le cas échéant. Le surcoût de cette garanti, justifié par le gain de sécurité qu'elle apporterait, serait reporté sur l'acquéreur comme une sorte de prime d'assurance.

Joseph Comby

---

<sup>21</sup> La pratique canadienne des *traités modernes* jusque dans les périphéries urbaines, mériterait peut-être certaines mises en parallèle éclairantes. Il serait possible d'évoquer également les *bourgeoisies* suisses qui ne reconnaissent pas les mêmes droits aux vieux habitants et aux nouveaux résidents d'une commune.

<sup>22</sup> Voir J. Comby, [Les limites du modèle malgache](#), 2012