

NATIONS UNIES
CONSEIL
ECONOMIQUE
ET SOCIAL



49108

Distr.
LIMITEE

E/CN.14/CART/258
30 octobre 1970

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE
Cycle d'études sur le cadastre
Addis-Abéba, 25 novembre - 9 décembre 1970

ADOPTONS UN CADASTRE
(présenté par le Gouvernement de l'Ouganda)

ADOPTONS UN CADASTRE

par

M. S.L. Okec, F.R.I.C.S.

Permanent Secretary

Ministère des ressources minérales et hydrauliques

La décision d'établir ou de maintenir un système d'immatriculation indiquant la superficie, la valeur et la propriété des terres, quel qu'en soit le but s'accompagne d'un certain nombre de questions dont il convient de tenir pleinement compte et qu'il faut analyser critiquement avec soin. Si l'on adopte un système de cadastre en laissant entièrement de côté les grandes questions se rapportant aux modes de vie politique, sociale et économique des habitants, on risque de provoquer des bouleversements ou des états de stagnation catastrophiques. Les dangers de troubles sociaux dus à la présence d'un système cadastral destiné à perpétuer ou à introduire des coutumes injustes ou sans intérêt sont plus grands dans les pays en voie de développement que dans les régions du monde qui sont considérées normalement comme développées. Les pays en voie de développement possèdent en commun ce trait caractéristique : le niveau d'industrialisation étant bas, la majorité des habitants dépendent de la terre pour gagner leur vie. Si l'on veut qu'un système cadastral soit accepté et jugé équitable dans un pays en voie de développement, il faut reconnaître ce fait et agir en conséquence dans toute la mesure du possible.

"Je tiens à souligner l'importance de la terre dans notre développement économique. La terre de nos jours n'est pas seulement une ressource au sens économique mais aussi au sens politique. Dans ces deux sens, elle tend naturellement à agir en faveur de ceux qui subsistent en vertu du principe de "la survivance des plus capables". L'achat non réglementé des terres, sans qu'il soit tenu compte des besoins de la collectivité, peut donner lieu au phénomène de très grandes propriétés appartenant à des hommes riches ayant à leur merci ceux qui sont absents ou incapables de gagner la course à la terre. Dans pareille situation, le propriétaire terrien est non seulement excessivement riche, mais sur le plan politique il a plus de poids que les sans-terres. Dans une société qui dépend à un tel point de l'agriculture, et où l'industrie n'est encore qu'à l'état embryonnaire, le gouffre qui risque de se créer entre le riche propriétaire et les sans-terres peut donner lieu à une situation décourageante et explosive qui de toute façon n'est pas compatible avec l'égalité et la dignité des citoyens".

La citation qui précède est tirée d'un discours prononcé devant l'Assemblée nationale de l'Ouganda par son Excellence le Président Obote. Elle résume en termes très clairs la nécessité d'une politique tendant à

empêcher que l'immatriculation des terres n'entraîne des injustices sociales, tout en reconnaissant qu'une forme de cadastre est souhaitable pour favoriser la mise en valeur des terres.

Précurseurs du cadastre

Un système d'immatriculation de la propriété foncière est généralement adopté par un pays pour une raison bien déterminée. Lorsqu'on prend une décision dans ce sens, c'est pour atteindre des objectifs précis.

Il est probable que l'on a tout d'abord introduit le système de cadastre afin de permettre aux percepteurs de déterminer l'assiette de l'impôt foncier. Un cadastre établi à cette fin enregistrerait le statu quo en matière de propriété foncière. Il ne s'agissait nullement d'allouer des terres à ceux qui n'en possédaient pas au moment de l'adoption du cadastre. Ainsi, la première étude fiscale en Europe était destinée à déterminer l'envergure des propriétés foncières individuelles. A la suite de la réforme fiscale de Dioclétien (vers 287 après J.-C.), il fut nécessaire de procéder à un inventaire des terres en vue de l'évaluation des impôts fonciers. On ne connaît pas grand-chose semble-t-il, des méthodes utilisées pour les enquêtes, l'évaluation et l'inscription dans les dossiers fiscaux. Il semble toutefois que les dossiers aient été établis sur la base de nombreuses enquêtes effectuées sur place par des personnes ayant une connaissance des conditions locales. Il est probable que ceux qui ont établi ces dossiers travaillaient sous le contrôle direct des autorités locales qui relevaient des fonctionnaires provinciaux de l'Empire romain. Dans le cadre de ce système, l'unité de nouveau "jugum" fiscal était une parcelle de terre de superficie variable mais qu'un paysan valide (caput) était déclaré capable de cultiver et qui suffisait pour le faire vivre. Ainsi une propriété de 100 juga était une propriété de 100 travailleurs (ou capita). Il est généralement admis que le terme "cadastre" est dérivé de capistratum qui est un registre de capita, juga ou unités de taxation foncière utilisées pour diviser les provinces romaines aux fins de la capitatio terra ou impôt foncier.

Un cadastre qui sert uniquement à déterminer l'assiette fiscale du propriétaire foncier semble particulièrement bien convenir à des pays dont l'économie est principalement agricole. Dans la mesure où la contribution fiscale est calculée d'après la superficie des terres et non d'après ce que ces terres produisent en fait, ce système de cadastre devrait encourager la pleine utilisation des terres. Dans les cas où un individu n'est pas en mesure d'utiliser les terres qu'il possède, le système de capitatio terra pourrait le forcer à renoncer à des propriétés délaissées. Ces propriétés pourraient alors être distribuées à d'autres personnes qui seront mieux placées pour en faire bon usage.

Il se peut qu'un système d'immatriculation des terres soit adopté en vue de relever le statut économique, social et politique de quelques individus. Dans pareil cas, les bénéficiaires sont choisis par un maître souverain - un roi, un empereur ou une autre personnalité se trouvant dans une situation similaire.

Un régime féodal de ce genre caractérise les débuts de l'histoire de la propriété foncière en Europe. On ne s'attardera pas ici sur l'origine de la propriété foncière dans les divers pays du monde, car ce serait dépasser le cadre de la présente étude, mais il est intéressant d'examiner les effets de la féodalité européenne sur l'origine de la propriété foncière privée en Ouganda au temps de la colonisation par une puissance européenne.

Le fait d'imposer à un peuple une domination étrangère inspire toujours du ressentiment et de l'opposition. Pour se faire accepter, les colonisateurs doivent obtenir des chefs et des dirigeants du pays colonisé qu'ils collaborent avec eux. Ayant reconnu ce fait, le Gouvernement britannique a conclu des accords avec trois des anciens rois de l'Ouganda. Ces accords portaient sur de nombreux aspects de l'administration. Des dispositions importantes ont également été prises en vue de la répartition des terres entre les rois, les chefs et certains autres individus choisis. Dans l'Accord de 1900 entre le Gouvernement britannique et le Kabaka (roi) du Buganda, les terres ont été réparties comme suit :

<u>Bénéficiaires</u>	<u>Type de propriété</u>	<u>Superficie en sq. miles *</u>
Forêts - Administration de l'Ouganda	Propriété foncière perpétuelle (libre)	1 500
Terres en jachère et non cultivées - Administration de l'Ouganda	"	9 000
Plantations et autres propriétés privées du Kabaka (roi) du Buganda	"	350
Plantations et autres propriétés privées de la Namasole	"	16
Plantations et autres propriétés privées de la Namasole, mère de Mwanga	"	10
Princes	"	32
Princesses	"	90
Aux chefs des comtés (20 en tout) 8sq. miles chacun (propriété privée)	"	160
Propriétés officielles attachées aux postes de chefs 8 sq. miles chacun	"	160
3 régents (privé)	"	48
(officiel)	"	48
Mbogo (le chef musulman) recevra pour lui-même et ses adhérents :	"	24
Kamuswaga (chef de Koki) recevra :	"	20
1 000 chefs et propriétaires privés recevront les propriétés dont ils sont actuellement en possession et qui sont calculées selon une moyenne de 8 sq. miles par individu, soit un total de :	"	8 000

*1 sq. mile = 259 ha.

<u>Bénéficiaires</u>	<u>Type de propriété</u>	<u>Superficie en sq. miles</u>
3 sociétés missionnaires existant en Ouganda (propriétés privées confiées en garde au bénéfice des églises indigènes)	Propriété foncière perpétuelle (libre)	92
Terres prises par le Gouvernement pour des centres administratifs avant l'installation actuelle à Kampala, Entebbe, Masaka, etc.	"	50
	Total	19 600

En ce qui concerne les questions foncières, des dispositions semblables à celles de l'Accord de 1900 entre la Grande-Bretagne et le Buganda ont été adoptées dans les accords conclus entre la Grande-Bretagne et Ankole et entre la Grande-Bretagne et Toro. L'application des accords a donné lieu à l'introduction d'un cadastre en Ouganda au début de ce siècle.

Au moment de la signature de l'Accord de 1900, il y avait certainement plus de 1 000 personnes au Buganda. L'introduction d'un système de propriété privée n'était donc pas motivée par le désir de donner des terres à chacun. Il existe aujourd'hui assez de preuves pour affirmer que si la propriété foncière privée a été introduite en Buganda, c'était parce que les Britanniques ont voulu délibérément "soudoyer" le Kabaka, les chefs, de même que certains individus importants. Ayant ainsi reçu des cadeaux substantiels des Britanniques, les bénéficiaires ont collaboré avec eux et ont veillé à ce que tout le monde fasse de même. Après avoir obtenu le droit exclusif de propriété sur des terres qui étaient considérées comme la propriété de ceux qui les habitaient, ils firent de ces derniers leurs fermiers. Comme les fermiers dépendaient entièrement de la terre pour leur subsistance, ils devaient obéir aux ordres des nouveaux propriétaires. Ces derniers, de leur côté, suivaient les instructions des colonisateurs britanniques qui leur avaient fourni les terres.

Lorsqu'on en vint à la répartition des terres, on s'aperçut que beaucoup plus de 1 000 personnes avaient un droit légitime à des terres. En fait, le nombre définitif des bénéficiaires dépassa 4 000, soit quatre fois plus que le chiffre prévu dans l'Accord de 1900; néanmoins il est resté encore beaucoup de personnes dont les droits fonciers ont été simplement écartés. Ces personnes sont donc devenues contre leur gré les fermiers des quelques élus qui avaient acquis un statut politique, économique et social et qui utilisaient ce statut dans l'intérêt d'une puissance étrangère.

Dans l'exemple cité, c'est une puissance étrangère qui est à l'origine de cette situation, mais rien n'empêche les nationaux d'un pays de décider d'adopter un cadastre pour des raisons tout aussi injustes et futiles.

S'il n'y a pas de cadastre

Les maux qui peuvent exister dans un pays qui n'a pas de système d'immatriculation de la propriété foncière seront probablement aussi graves que ceux d'un pays où l'on a introduit un cadastre sans tenir compte de la nécessité de prendre en considération la pensée politique, sociale et économique de la population. Le vide créé par l'absence d'un cadastre est normalement rempli par le phénomène de l'insécurité du régime foncier. Il n'est même pas exagéré de dire que l'insécurité du régime foncier est généralement un trait caractéristique des économies en voie de développement. Malheureusement cette insécurité tend à se cacher sous le couvert de la propriété foncière coutumière. Dans la mesure où celle-ci est régie par des règles non écrites, la sécurité qu'elle offre ne peut que s'affaiblir et devenir de moins en moins acceptable au fur et à mesure que les investissements fonciers sont reconnus comme l'une des conditions du développement économique.

La propriété foncière individuelle fondée sur la coutume n'est généralement immatriculée nulle part. Dans le cadre de ce régime, on ne réussit pas à connaître la superficie moyenne des parcelles ni la mesure dans laquelle il y a morcellement. En l'absence de ces renseignements, un régime foncier qui est défavorable au développement économique peut persister indéfiniment.

L'absence d'archives permanentes et établies scientifiquement qui détermineraient la superficie de leurs propriétés expose les propriétaires fonciers coutumiers à de perpétuels litiges de bornage. Pour régler des litiges de ce genre, il faut passer de longues heures au tribunal. Il est devenu évident que le rendement des terres dont les limites font l'objet d'interminables litiges ne peut être directement proportionnel à leur superficie. L'existence d'un nombre excessif d'affaires foncières devant les tribunaux d'un pays signifie deux choses :

- i) les habitants du pays ne considèrent plus que le régime coutumier de propriété foncière leur offre la sécurité dont ils ont besoin; en bref, ils sont prêts à accepter un autre régime foncier qui leur paraît plus sûr que le régime en vigueur.
- ii) vu l'importance de la terre dans la vie de la population, les litiges fonciers empêchent les magistrats de siéger en d'autres affaires qui sont en réalité d'un plus grand intérêt.

Plan et forme des limites cadastrales

Une fois que la décision a été prise d'adopter un système d'enregistrement de la superficie et de la propriété des terres, il est essentiel d'utiliser à cette fin des méthodes qui sont économiques et faciles à comprendre par les gens dont on se propose d'immatriculer les droits fonciers. Souvent, lorsqu'on décide d'immatriculer les terres détenues par divers individus en vertu du droit coutumier, on ne fait pas grand-chose pour régulariser les limites. Or ces limites sont en général plus irrégulières lorsque les droits fonciers sont déterminés par la coutume et par le type de cultures. Le diagramme figurant en annexe donne une idée de la complexité d'un levé cadastral effectué de façon à respecter les droits de propriété coutumiers des habitants d'une région où il a été décidé d'introduire un cadastre.

Il est évident que les dépenses encourues pour effectuer le levé de parcelles ayant les diverses formes indiquées sur le diagramme sont énormes. En dehors de ces dépenses, ce type de levé fait les délices du géomètre. Dans des circonstances de ce genre, il aurait été préférable de pouvoir convaincre les propriétaires ayant des champs adjacents de s'entendre sur une ligne droite qui n'aurait représenté de perte de terrain pour aucun d'entre eux.

Même dans les cas où les limites suivent en général des lignes droites, les levés terrestres sont normalement plus coûteux que les levés aériens. Si l'on accepte la nécessité d'adopter un régime cadastral en tant que condition préalable du développement économique et social, il serait sans doute assez facile de persuader les propriétaires de planter des haies pour marquer les limites de leurs terres. Les experts agricoles peuvent conseiller l'adoption d'un type de haies à croissance rapide. Lorsque les haies ont atteint le point où elles sont visibles d'avion, l'ensemble de la région peut faire l'objet de levés photogrammétriques. Les haies sont enregistrées par l'appareil de restitution et forment ensuite les limites cadastrales. On déterminera sans trop de frais, par des enquêtes sur le terrain, à qui appartiennent les diverses parcelles. Même dans les cas où l'on a adopté les limites visibles d'avion, il est de toute façon encore nécessaire de persuader les propriétaires d'accepter des lignes droites plutôt que les limites qui reflètent peut-être de façon plus exacte la forme des parcelles qu'ils détenaient selon le régime foncier coutumier.

Ce serait certainement faire preuve d'un trop grand optimisme que d'espérer que l'adoption des limites visibles d'avion résoudra les problèmes que pose l'introduction d'un système de cadastre. Dans les zones rurales où les terres sont déjà cultivées, il faut tenir compte du type de culture. Ainsi, il est impossible d'adopter les limites visibles d'avion dans des régions où l'on cultive la banane. Dans les zones urbaines

également, ce mode de levé n'est guère utilisable. Dans ces deux cas, le meilleur moyen d'obtenir des limites cadastrales est de procéder à des levés terrestres. Toutefois, il faut toujours tenir compte de la nécessité d'obtenir des levés de la façon la moins coûteuse possible.

Révision et tenue du cadastre

Nous avons déjà mentionné plus haut qu'il y a toujours une raison, qui peut être d'ordre politique, économique ou social, à l'introduction du cadastre dans un pays. Les opinions de la population dans ces domaines ne sont jamais statiques. Dans son effort de développement, une nation doit toujours prendre fermement appui sur sa terre. Si bien qu'une fois un système de cadastre adopté, il faut constamment le reconsidérer à la lumière de l'évolution de la situation.

La présence d'un système d'immatriculation de la propriété foncière rend les terres négociables. Une fois que les terres ont acquis une valeur monétaire, elles commencent à changer de mains, soit en portions individuelles, soit en lopins fortement subdivisés. Il va de soi qu'il faut éviter un système de cadastre qui ne fixe pas de limites à la subdivision. Les désavantages de petites parcelles agricoles sont évidents. L'agriculture moderne est devenue une science très complexe. Les machines agricoles prennent rapidement la place de la houe à main. L'utilisation des machines associée à d'autres techniques de culture permet d'obtenir des rendements plus élevés. Toutefois, on ne peut pas se servir de machines sur des parcelles de dimensions minuscules. Ce n'est pas seulement dans les zones rurales qu'il est nécessaire de fixer une superficie minimale au-dessous de laquelle il n'est plus possible de subdiviser les terres. Il faudrait également empêcher que les parcelles urbaines une fois qu'elles ont fait l'objet d'un levé à diverses fins, ne soient divisées sans l'assentiment des autorités de planification compétentes.

Le fait que les terres deviennent négociables par suite de l'introduction du cadastre peut provoquer l'apparition d'une autre forme de propriété foncière peu rentable - il s'agit du morcellement. On notera en passant que le morcellement n'a rien à voir avec la superficie d'une propriété ou d'une parcelle; c'est le terme utilisé pour désigner la situation qui existe lorsqu'un propriétaire foncier possède plusieurs propriétés dispersées dans diverses parties du pays. Il se peut que chacune de ces propriétés soit une entité économiquement viable. Toutefois, un propriétaire ne peut pas accorder une attention égale à toutes les propriétés et, par manque de contrôle, le rendement de celles-ci tombe au-dessous de la capacité normale. Même si le propriétaire de ces terres semble en tirer de bons profits sur le plan national la production des différentes parcelles qu'il détient est insuffisante.

Si l'on n'y veille pas, il peut s'établir de grandes différences entre le registre de propriété foncière tenu dans un bureau et ce qui existe en fait sur le terrain. Il faut en effet faire comprendre aux gens dont les

droits fonciers sont enregistrés que lorsqu'un terrain change de mains, le changement ne doit pas se limiter à l'occupation physique mais doit être également inscrit sur les plans et dans le registre. Cela demande souvent beaucoup de persuasion et d'explications. Les mesures législatives ne suffisent en général pas. Il importe de faire comprendre aux propriétaires fonciers que lorsqu'ils héritent, achètent ou donnent des terres, tous les détails des transactions doivent être portés dans le registre. Ce n'est que dans la mesure où toutes les transactions foncières sont annoncées à l'autorité compétente que l'on pourra déceler et prévenir certaines des pratiques regrettables dont il a déjà été question dans ce document.

L'appareil mis en place pour l'administration et la tenue d'un cadastre peut faire beaucoup pour inciter les propriétaires fonciers à déclarer toutes les transactions. Il faut encourager les intéressés à signaler tous les changements de propriété foncière, notamment en leur permettant de le faire sans avoir à parcourir de trop grandes distances. En effet, dans des pays où les transports publics ne sont pas encore très bien organisés, les distances peuvent jouer un rôle nettement défavorable à la tenue à jour d'un cadastre.



Scale 1:5,000

070-761