


NATIONS UNIES
CONSEIL
ECONOMIQUE
ET SOCIAL



49251

Distr.
LIMITEE

E/CN.14/CART/270
18 décembre 1970

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

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

ETHIOPIE : LEVES CADASTRAUX ET ENREGISTREMENT FONCIER
(présenté par le Gouvernement impérial éthiopien)

ETHIOPIE : LEVES CADASTRAUX ET ENREGISTREMENT FONCIER

1. Introduction

Sur les 122,2 millions d'hectares qui constituent la superficie totale du pays, 84,1 millions d'hectares de terres et 12,1 millions d'hectares de nappes aquatiques et de cours d'eau constituent les ressources du pays en terres cultivables potentiellement productives et en ressources hydrauliques. A l'heure actuelle, 10,4 p. 100 seulement de la superficie totale des terres, c'est-à-dire 12,9 millions d'hectares, sont cultivés dont 9 à 9,5 millions d'hectares ont été effectivement plantés et récoltés.

L'agriculture, secteur dominant de l'économie du pays, ne constitue pas seulement un potentiel précieux, mais aussi une source réelle de richesses. Elle contribue à raison d'environ 60 p. 100 au produit intérieur brut et représente environ 95 p. 100 des exportations. Le fait le plus important, c'est que ce secteur de l'économie constitue la seule source importante d'emploi pour la grande majorité de la population éthiopienne. Pendant plusieurs années à venir, l'agriculture restera le facteur indispensable au développement économique soutenu de l'Ethiopie.

Bien que l'Ethiopie dispose d'un potentiel agricole considérable, il existe plusieurs obstacles fondamentaux sur la voie de l'exploitation de ce potentiel. L'un de ces obstacles est le manque de renseignements suffisants concernant les principaux aspects de nos ressources foncières. Tout le monde sait qu'au stade initial du développement économique, c'est à l'agriculture uniquement qu'il incombe de fournir des capitaux pour entamer le processus de croissance économique et ce, grâce à l'imposition. En tant que telle, la terre constitue la principale ressource agricole qui devrait être taxée fortement au cours des premiers stades du développement. Actuellement, environ 67,4 millions d'hectares de terre ne sont pas soumis aux impôts en vigueur pour les terres mesurées, et cela en grande partie parce que les propriétaires de ces terres possèdent des superficies beaucoup plus importantes que celles qui sont enregistrées à leur nom, sans parler des zones non mesurées du sud et des communales du nord.

Un deuxième fait, encore plus important, est l'absence de garantie foncière et l'existence d'un grand nombre de modalités d'occupation périmées qui ont donné lieu à un grand nombre de litiges interminables. Les inconvénients qui résultent de ces problèmes, tant du point de vue social que du point de vue économique, sont évidents et ne demandent aucune explication.

Dans la mesure où l'agriculture constitue le secteur le plus important de l'économie éthiopienne, on ne saurait trop insister sur l'importance d'une réforme agraire pour tout programme visant à accroître la production agricole. Le succès d'un grand nombre de réformes recherchées dans le domaine de la réforme agraire et du développement agricole, dépend dans une large mesure de l'introduction d'un système scientifique d'enregistrement foncier et de levés cadastraux.

2. Mesurage des terres

En Ethiopie, le mesurage des terres a commencé à la fin du dix-septième siècle dans la région de Gondar, sous le règne d'Adiam Seged Eyassu. Cependant, l'objectif du mesurage et la manière dont il a été effectué ne constituent qu'une simple conjecture. En outre, ce système initial de mesurage des terres était limité, du point de vue territorial, à l'une des quatorze provinces de l'Empire.

Par la suite, ce modeste programme de levés cadastraux n'a pas été poursuivi et il n'a été repris que sous le règne de l'Empereur Ménélik II, au cours de l'année 1879-1880. Le mesurage des terres effectué au cours de cette période portait sur de plus vastes superficies et était destiné à des fins administratives et fiscales. Ce type de mesurage effectué sous le règne de Ménélik s'est poursuivi jusqu'à ce jour, mais des modifications ont été apportées de temps à autre en ce qui concerne les instruments et les unités de mesure. Au début, le mesurage était effectué au moyen d'une lanière de cuir spéciale ("kelad") qui avait une longueur de 133 coudées, soit environ 88 mètres. La longueur du "kelad" n'était pas uniforme dans toutes les régions où le mesurage était effectué. Par la suite, on a commencé à utiliser des chaînes de longueur type. Le "kelad" traditionnel, ainsi que le système réglementaire appelé "eyne gemed" qui dépendait non pas d'un instrument mais uniquement de "l'oeil" humain, ont continué d'être utilisés jusqu'à ce jour dans certaines parties de l'Ethiopie.

L'unité de mesurage adoptée par l'Empereur Ménélik était le "gasha", qui signifie littéralement "bouclier". La superficie du "gasha" variait d'un endroit à l'autre non seulement en raison des diverses longueurs de l'instrument (kelad), mais aussi en raison du manque d'uniformité des critères utilisés pour fixer la superficie d'un gasha dans les différentes régions. La superficie d'un gasha variait d'un endroit à l'autre selon la productivité de la terre, sa proximité des marchés et la zone climatique dans laquelle elle était située. C'est ainsi qu'un gasha d'une terre fertile est moins vaste qu'un gasha d'une terre pauvre, et la classification était fixée comme suit :

1. Pour les terres fertiles, le gasha mesurait 7 kelad de large et 11 kelad de long (soit 350 831 m²);
2. Pour les terres de fertilité moyenne, le gasha mesurait 8 kelad de large sur 12 kelad de long (soit 437 000 m²);
3. Pour les terres de fertilité médiocre, le gasha mesurait 9 kelad de large sur 12 kelad de long (soit 615 094 m²);
4. Pour les terres pauvres ou incultes, le gasha mesurait 9 kelad de large sur 20 kelad de long (soit 826 200 m²).

C'est pourquoi, lorsque l'on compare la superficie d'un gasha de terre fertile avec la superficie d'un gasha d'une terre médiocre, la différence est de 475 369 m², soit plus encore qu'un gasha de terre fertile. En raison des

difficultés résultant de cette variété, on a cherché à normaliser la superficie de l'unité de mesure. En 1943 (1936 selon le calendrier éthiopien), la superficie du gasha a été fixée à 40 hectares (400 000 m²), en vertu d'un décret gouvernemental. L'unité de 40 ha est utilisée depuis plus de deux décennies, et la superficie du gasha varie encore dans de nombreuses régions, les trois superficies les plus courantes étant 437 000 m², 400 000 m² et 350 831 m². Lorsque l'on a adopté les unités de 40 ha, on a également commencé à utiliser les méthodes modernes de levés ainsi que des instruments modernes tels que les rubans d'acier, les boussoles, etc.. Cependant, les progrès enregistrés jusqu'ici sont considérés comme insuffisants, car les terres mesurées depuis 1943 (1936 selon le calendrier éthiopien) représentent moins de 10 p. 100 de la superficie mesurable du pays.

Dans le passé, on a cherché à apporter des changements dans le système du mesurage, mais ce système n'a pas été appliqué de manière satisfaisante, et de vastes superficies restent encore non mesurées. Non seulement, ce système est lent, mais il donne en outre facilement lieu à des inexactitudes et des erreurs grossières. C'est ainsi qu'en mesurant à nouveau des terres dont la superficie enregistrée était de 60 610 gashas, on a constaté que leur superficie réelle était de 131 220 gashas. Actuellement, le Gouvernement se rend compte qu'il faut absolument effectuer des levés plus précis.

3. Nouveaux systèmes cadastraux

On considère que l'établissement d'un système cadastral moderne et de méthodes modernes d'enregistrement des terres est essentiel pour assurer l'amélioration de l'agriculture. Si l'on veut prendre des mesures propres à la mise en valeur des terres, établir la garantie de la propriété et jeter les bases d'un système fiscal équitable et efficace, on doit adopter des systèmes exacts et plus rapides de levés. Il existe essentiellement deux phases dans tout système cadastral, à savoir la phase administrative et la phase des levés. La phase administrative concerne l'enregistrement proprement dit des parcelles et la préservation de ces parcelles, tandis que la phase des levés concerne la délimitation, la préparation des plans et le mesurage. Le Gouvernement éthiopien est en train d'adopter un nouveau système cadastral comprenant ces deux phases. Le nouveau système, qui consiste en adjudications, levés et enregistrements, est conçu de manière à pouvoir être appliqué à travers tout le pays.

Les techniques à adopter pour le levé cadastral de l'Ethiopie seront fondées essentiellement sur l'utilisation des photographies aériennes et de la photogrammétrie. Les plans de délimitation (ou plans cadastraux) des parcelles seront établis à partir d'assemblages contrôlés de photographies aériennes. Les plans de circonscription d'enregistrement foncier seront établis à partir des plans de délimitation indiquant les limites de chaque parcelle de terre enregistrée et donnant d'autres renseignements. Ces plans de circonscription seraient très utiles pour les raisons suivantes :

- a) Ils permettraient d'identifier au sol les propriétés indiquées dans le registre;

- b) Ils permettraient une nouvelle fixation des repères de délimitation si ceux-ci ont été déplacés ou ont disparu;
- c) Ils faciliteraient les subdivisions ultérieures des terres;
- d) Ils fourniraient une base en vue d'un calcul plus exact des superficies pour l'assiette de l'impôt foncier.

A l'heure actuelle, l'Ethiopie est couverte par des photographies aériennes à l'échelle de 1/50 000 en vue de l'établissement des cartes de base. Cependant, étant donné que cette échelle est assez réduite à des fins cadastrales, il faudra établir de nouvelles photographies aériennes à plus grande échelle, c'est-à-dire 1/10 000, afin de préparer les plans cadastraux. Les travaux concernant les levés cadastraux devaient commencer en 1968 dans les régions où la propriété privée des terres est la plus répandue et où la population a déjà connu les avantages du mesurage des terres. Cependant, il n'a pas été possible d'entreprendre les levés en utilisant le nouveau système et il a fallu les différer, jusqu'à ce que les lois prévoyant l'enregistrement des biens immeubles aient été promulguées par le Parlement.

4. Registre des droits fonciers

Grosso modo, il existe en Ethiopie deux formes de propriété foncière : la propriété individuelle et la propriété communale. Le premier mode de propriété est le plus répandu et on le trouve surtout dans les provinces méridionales de l'Empire, tandis que le second mode de propriété se rencontre dans les quatre provinces septentrionales du pays. Comme le terme l'indique, la propriété individuelle comporte le droit reconnu par la loi et dans les limites de cette loi, de disposer d'une terre comme le propriétaire seul le juge bon, tandis que dans le système de propriété communale, le titre de propriété appartient à une communauté de personnes descendant toutes d'un ancêtre commun qui est reconnu comme le premier occupant et propriétaire du domaine.

Dans les conditions propres aux régions septentrionales, et bien que l'on pense que le mesurage des terres a commencé dans ces régions, il n'existe aucun enregistrement des droits qui puisse prouver les liens d'une personne vis-à-vis de la terre. La liste des noms des contribuables établie par le Ministère des finances dans ces régions ne sert qu'à faciliter le recouvrement des impôts, mais elle est absolument insuffisante pour prouver la propriété foncière, surtout depuis que dans ces régions le paiement des impôts fonciers n'habilite pas le contribuable à acquérir la propriété de la terre par occupation. C'est pour cette raison qu'il est souvent difficile d'établir la preuve de la propriété, et celle-ci est établie invariablement de façon verbale en prouvant, avec l'aide des généalogistes locaux, que la personne en question descend de l'ancêtre fondateur.

Mais, dans le sud, on utilise depuis longtemps divers registres fonciers. D'une manière générale, ces registres se répartissent en deux catégories : les registres des revenus et les registres des droits fonciers établis respectivement par le Ministère des finances et par l'Administration de la réforme agraire.

Le registre du revenu de base est un registre des contribuables qui est établi séparément par l'Eglise en ce qui concerne les taxes qui lui sont dues et par le Ministère des finances en ce qui concerne les taxes dues à l'Etat. Ces registres sont établis à l'échelon des districts et ils contiennent notamment une série de colonnes mentionnant le nom du contribuable, la superficie de sa terre, la classification de sa terre et son taux d'imposition. Il arrive souvent que ces registres contiennent aussi des renseignements concernant le nom des personnes possédant des terres contiguës et le système d'occupation de ces terres.

Les registres sont établis à des fins fiscales tous les dix ans, mais en raison du laps de temps qui s'écoule entre les inscriptions, les registres contiennent souvent les noms de personnes dont beaucoup sont décédées.

Les changements qui interviennent dans la propriété foncière sont enregistrés grâce à un système d'enregistrement des documents appliqué actuellement par le Ministère de la réforme agraire et de l'administration foncière. Ces registres se répartissent en trois catégories :

1. Registres des terres acquises à l'origine grâce à un don;
2. Registres concernant le passage d'un mode d'occupation à un autre;
3. Registres des mutations.

Les registres concernant les dons comprennent le registre des dons de maderia*, accordés depuis 1942 (selon le calendrier éthiopien), et le registre distinct de dons de terres effectués en vertu de diverses ordonnances et proclamations depuis 1942 (selon le calendrier éthiopien), au profit des patriotes, des vétérans de la guerre contre l'Italie et de personnes dépourvues de terre. Un don devient valable grâce à la remise d'un document rédigé selon les règles par le Gouverneur de la province dans laquelle la terre est située. et dont une copie est communiquée au Ministère des finances en vue de son inscription dans les registres fiscaux. Les inscriptions figurant dans les registres de dons originaux sont faites selon un ordre chronologique, à mesure que les documents relatifs aux dons sont reçus. On établit un dossier pour chaque bénéficiaire, et ce dossier est indexé par ordre alphabétique.

Les registres concernant le passage d'un type d'occupation à un autre ont une forme et un objectif analogues. Les détenteurs de maderia remplissent un document selon les règles prescrites et ce document est examiné à l'échelon provincial et sous-provincial; si le changement est approuvé, le Ministère de la réforme agraire et de l'administration foncière délivre un document autorisant le changement. Celui-ci est ensuite enregistré de la même manière que les documents concernant les dons.

* Maderia : La terre maderia est une terre de l'Etat qui est accordée à des fonctionnaires du Gouvernement au lieu d'un traitement ou comme pension pendant la période d'activité ou à vie sans que le titre foncier passe au bénéficiaire.

Les mutations sont inscrites dans un registre analogue au registre des actes. Lorsque la terre change de mains par suite d'une succession, d'une vente ou d'un don, les parties intéressées sont tenues de rédiger plusieurs copies d'un document dans les formes prescrites, et ce document est examiné aux divers échelons de la hiérarchie administrative. L'original est finalement confié au Ministère de la réforme agraire et de l'administration foncière, qui doit donner son approbation, et les détails concernant le document sont ensuite inscrits dans un registre, le document lui-même étant mis dans un dossier et indexé au nom du bénéficiaire du transfert. Une copie du document est ensuite envoyée au Ministère des finances en vue de l'amendement des registres fiscaux, et d'autres copies sont envoyées aux gouverneurs provinciaux.

A l'heure actuelle, le Ministère de la réforme agraire et de l'administration foncière envisage de mettre ces registres à jour, d'abord pour faciliter l'administration des terres domaniales et ensuite pour réserver à des fins de développement les terres domaniales dont la superficie dépasse 8 km².

5. Titre X du Code civil

En 1952, l'Ethiopie a promulgué l'un des codes les plus modernes du monde, le Code civil éthiopien. Dans ce Code, le Titre X présente un des systèmes les plus complets d'enregistrement de la propriété immobilière. Cependant, son application a été différée indéfiniment jusqu'à ce qu'une Ordonnance soit publiée pour son entrée en vigueur. Dans l'intervalle, il a été prévu dans le Code lui-même que la règle coutumière concernant l'enregistrement des biens immobiliers serait respectée, afin que les droits réels "puissent être invoqués contre une tierce partie".

Personne ne connaît exactement les raisons pour lesquelles on a suspendu l'application du Titre X du Code civil. On peut cependant expliquer pourquoi on a estimé que sa mise en application n'était pas souhaitable. Les dispositions du Code civil font apparaître clairement que le Titre X institue un système qui est connu communément sous le nom d'enregistrement des documents. Il ne concerne pas le type de titre foncier beaucoup plus sûr et inattaquable, fonction réservée au système de l'enregistrement des titres. Contrairement au système torrens, terme utilisé pour désigner ce dernier système, la validité des documents tels que les actes de vente ou de don, les contrats de bail ou d'hypothèques ou d'autres actes établissant ou annulant les droits fonciers, n'est pas déterminée, et il est même dit expressément que "l'enregistrement d'un acte dans le registre de propriété immobilière ne constitue pas une décision quant à sa validité". Il ressort clairement que le système n'offre guère de garantie au propriétaire et pratiquement aucune garantie à l'acheteur éventuel ou au prêteur qui désire prendre une hypothèque. Un système obligatoire d'enregistrement des documents, tel que le système prévu dans le Titre X, qui stipule qu'un acte tel qu'une vente ou une hypothèque n'affectera pas les tierces parties, sauf s'il a été enregistré, offre un certain degré de protection contre les transactions foncières secrètes, mais il est évident qu'il ne constitue pas un remplacement satisfaisant de l'enregistrement du titre, dans lequel le simple fait de l'enregistrement prouve l'intérêt défini dans le registre et garantit qu'aucun intérêt adverse n'aura

d'effet, sauf si ces intérêts sont inscrits au registre. Précisons toutefois que ces commentaires ne sont formulés qu'en ce qui concerne la situation propre à l'Ethiopie, et ne constituent pas une apologie ou une critique des situations existant ailleurs.

6. Programmes futurs

En matière de réforme agraire, le Gouvernement impérial éthiopien envisage une loi concernant l'enregistrement du titre. Le Ministère de la réforme agraire et de l'administration foncière a déjà soumis la version définitive de cette législation au Conseil des ministres et on espère que ce projet sera soumis également au Parlement éthiopien en vue de sa discussion.

La mise en oeuvre appropriée de cette législation exige certaines conditions, parmi lesquelles les plus importantes sont un système moderne de levés cadastraux et des méthodes modernes d'adjudication. L'enregistrement du titre exige que les droits enregistrables soient incontestables, et sans un système permettant d'assurer cette certitude, on risque de commettre une véritable injustice envers un grand nombre de personnes. C'est pourquoi le projet de loi concernant l'enregistrement comporte un chapitre détaillé sur l'adjudication des droits fonciers. Cette fixation détaillée et minutieuse des droits préalablement à l'enregistrement initial du titre est une condition essentielle dans tout pays où la preuve des droits fonciers est aussi difficile et l'enregistrement des droits fonciers aussi insuffisant qu'en Ethiopie. Le rassemblement initial des renseignements, avant que ne commence l'adjudication proprement dite, constitue une tâche très ardue et, même si les registres fiscaux existants et les registres concernant les donations de terrains ne peuvent pas être considérés comme des preuves concluantes quant au véritable propriétaire d'une parcelle donnée de terre, ils peuvent constituer un point de départ pour le fonctionnaire chargé de rassembler les informations nécessaires pour faciliter les procédures d'adjudication.

Pour que l'adjudication du droit foncier s'effectue de manière appropriée, il est indispensable que l'on dispose d'un système de levés cadastraux fondé sur des bases scientifiques. Cela contribuera à déterminer l'emplacement et la superficie des terres sur lesquelles portent les droits à enregistrer. Les levés cadastraux sont encore plus nécessaires, surtout dans les conditions propres à l'Ethiopie, où les méthodes traditionnelles de mesurage des terres ont donné lieu à des erreurs grossières, ainsi que nous l'avons déjà mentionné dans la première partie du présent document. Dans ce domaine des levés cadastraux, l'Institut cartographique et géographique jouerait un rôle très important. C'est cet organisme qui serait responsable d'effectuer les levés cadastraux en utilisant des instruments et des méthodes modernes.

Il existe certains cas pour lesquels l'enregistrement ne constitue pas une solution. L'enregistrement, qui constitue une procédure juridique, ne crée pas nécessairement de nouveaux droits ou ne modifie pas nécessairement les droits fonciers existants. Il ne fait que reconnaître les droits fonciers qui sont déjà définis par le Code civil, et qui pour la plupart ne sont pas bien compris par l'ensemble de la population, étant donné que les gens n'expriment pas leurs droits fonciers en utilisant la terminologie du Code civil.

Ce problème deviendrait très ardu, si la loi relative à l'enregistrement était appliquée dans certaines parties de l'Empire où les modalités d'occupation sont complexes, du fait qu'elles ne peuvent pas être traduites facilement dans la terminologie juridique utilisée pour le Code civil.

En raison de cette difficulté, et jusqu'au moment où des recherches suffisantes seront effectuées pour approfondir les connaissances du Ministère concernant les modes d'occupation à travers le pays, l'application de cette loi pourrait devoir être limitée aux régions de l'Empire où les droits fonciers sont analogues, tant qu'en ce qui concerne leur structure que leur objectif, aux droits fonciers définis selon le Code civil.

Plusieurs facteurs historiques ont contribué à faire de la propriété foncière dans les zones communales une notion très complexe. A cet égard, la notion de "propriété", au sens où l'entend la tradition juridique occidentale, est dénuée de sens. En raison de ces facteurs historiques, plusieurs restrictions s'appliquent à la propriété des terres, si bien que la terre est aliénable au moyen d'un don, d'une vente ou de toute autre manière. Dans ces secteurs, l'enregistrement est rendu difficile du fait qu'il faut traduire ces notions en termes juridiques modernes plus facilement définissables. Comme on a pu le constater, l'expérience de l'Ethiopie dans ce domaine est pratiquement négligeable. Pour résoudre certains de ces problèmes, on fera appel à l'expérience internationale.
