



The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

[Give to AgEcon Search](#)

AgEcon Search
<http://ageconsearch.umn.edu>
aesearch@umn.edu

Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.



AJLP & GS

African Journal of Land Policy and
Geospatial Sciences



Land security in Africa

Case studies in Morocco, Tunisia et Rwanda

¹ID-RAIS Abderrahim, ²SEMLALI EL Hassan, ³ETTARID Mohamed, ⁴EL IDRISI Abdelwahed

¹CEDoc IAV Hassan II, abde.idrais@gmail.com, Rabat, Maroc

²IAV Hassan II, e.semlali@gmail.com, Rabat, Maroc

³IAV Hassan II, ettaridmohamed@gmail.com, Rabat, Maroc

⁴INAU, a.recherche@gmail.com, Rabat, Maroc

ABSTRACT

The purpose of securing land rights is to guarantee a person's real rights over land. The lack of a reliable security regime is a hindrance to the socio-economic development of African countries. This study aims to compare land security regimes in Africa through the cases of three developing African countries: Morocco, Tunisia and Rwanda. The aim is to build on the strengths and weaknesses of the regime adopted in each of these countries. It is a legal comparison between the laws and regulations of the countries in question. This study identified the keys to success of a land security regime. The keys are the obligation to secure, the low cost of securing land rights and the reduced time frames. These assets are the hallmarks of a reliable security regime and are performing enabling African countries to carry out their development.

Keywords :

*Securing,
land rights,
Morocco,
Tunisia,
Rwanda,
Cost,
Time,
Development*

Received in: 22/10/2019

Reviewed in: 13/01/2020

Accepted in: 07/02/2020

Published in: 30/05/2020

Sécurisation foncière en Afrique

Les cas du Maroc, la Tunisie et le Rwanda

¹ID-RAIS Abderrahim, ²SEMLALI EL Hassan, ³ETTARID Mohamed, ⁴EL IDRISI Abdelwahed

Résumé

La sécurisation des droits fonciers a pour objectif de garantir les droits réels d'une personne sur un bien foncier. L'absence d'un régime de sécurisation fiable est un frein du développement socio-économique des pays africains. Cette étude vise la réalisation d'une comparaison entre les régimes de sécurisation foncière en Afrique à travers les cas de trois pays africains en voie de développement à savoir le Maroc, la Tunisie et le Rwanda. L'objectif étant de tirer les atouts et les faiblesses du régime adopté dans chacun de ces pays. Il s'agit d'une comparaison juridique entre les législations et réglementations des pays en question. Cette étude a permis de dégager les clés de succès d'un régime de sécurisation foncière qui sont l'obligation de la sécurisation, le coût faible, les délais réduits. Ces atouts sont les traits d'un régime de sécurisation fiable et performant permettant aux pays africains de mener à bien leur développement

Mots clés (Cambria 10 pt Gras) :

*Sécurisation,
droits fonciers,
Maroc,
Tunisie, Rwanda,
Coûts,
délai,
développement*

Reçu le: 22/10/2019

Évalué le : 13/01/2020

Accepté le : 07/02/2020

Publié le: 30/05/2020

1. INTRODUCTION

Le développement des pays africains est devenu actuellement une priorité des États de l'Union Africaine (UA, 2019). Cependant, tout développement passe par une stabilité sociale et un climat de développement économique favorable. La terre est une ressource indispensable pour mener à bien le développement économique des pays. Elle est aussi le contour des relations sociales et l'enceinte des droits sur la terre. La sécurisation de ces droits réels fonciers est une étape cruciale dans le maintien de la paix sociale et dans la préparation de l'assiette foncière pour la réalisation des différents projets de développement.

Toutefois, la sécurisation des droits fonciers en Afrique varie d'un pays à un autre. Certains pays ont pu assurer une sécurisation totale des droits fonciers, tandis que d'autres sont confrontés à des difficultés énormes pour régler les conflits fonciers et assurer le maintien de la paix sociale.

Plusieurs régimes de sécurisation foncière existent dans les différents pays africains. Des régimes traditionnels qui découlent des coutumes des tribus et des règles d'usages anciennes, et des régimes qui sont introduits par la colonisation qu'a connue le continent dans le début du XXème siècle.

La coexistence, dans la plus part des pays du continent, de ces régimes à référentiels différents a perduré depuis des décennies. La transition du régime coutumier au régime réglementaire est encore en cours dans plusieurs pays.

Les différences entre les pays africains en matière de sécurisation foncière méritent d'être étudiées. Ces différences, résultat d'une panoplie de causes endogènes et exogènes, n'omettent pas l'objectif ultime de la sécurisation foncière, à savoir la garantie du droit d'accès à la terre pour les citoyens et les institutions.

Les pays africains actuellement en voie d'émergence sont de plus en plus confrontés à la problématique de sécurisation foncière. Cela est dû à la volonté affichée de stimuler le développement socio-économique du pays freiné le plus souvent par le niveau faible de la sécurisation des droits fonciers.

Néanmoins, la question qui se pose est : **quels sont les traits d'un système de sécurisation foncière à même de garantir les droits fonciers et faciliter l'accès au foncier pour l'investissement ?**

Cette question va être traitée dans cet article via une étude comparative entre les systèmes juridiques de sécurisation foncière dans trois pays africains. Il s'agit du Maroc, la Tunisie et le Rwanda.

La méthodologie adoptée lors de cette étude comparative est la description de chaque système, la comparaison entre les systèmes et l'analyse critique des systèmes pour conclure sur des propositions d'édification d'un système optimal.

Cette étude essaie dans la première partie de présenter le système juridique de sécurisation foncière au Maroc, ensuite la deuxième partie présente le système de sécurisation foncière en Tunisie et le troisième volet présentera le système juridique de sécurisation foncière au Rwanda. Enfin, la conclusion essaiera d'étaler les éléments de comparaison et les explications politiques de l'adoption

de ces systèmes ainsi que la présentation des éléments clés qui peuvent assurer la conception d'un système de sécurisation optimale et efficace au niveau des pays africains.

Le choix de ces trois pays est dicté par leurs potentiels en matière de développement socio-économique. En effet, ces pays ont pu réaliser des niveaux de développement socio-économique soutenus. Ils se trouvent ainsi parmi les mieux classés dans les différents rapports mondiaux sur la situation favorable du climat des affaires (BM, 2019). Une situation qui permet de drainer plus d'investissements nécessaires pour le développement.

Ainsi, cette étude mettra en exergue les limites des régimes de sécurisation foncière dans ces pays sur le plan politique et procédural

Mener une comparaison entre les régimes de sécurisation foncière dans ces pays est une occasion propice pour dégager les spécificités de chaque pays en matière de sécurisation foncière. De même, les résultats de cette analyse permettront de consolider les ingrédients d'un régime de sécurisation optimal pour la protection des droits et la facilitation de l'investissement.

2. LE MAROC : UNE SECURISATION DES DROITS FONCIERS ENCORE LENTE

La sécurisation des droits fonciers au Maroc se fait via la procédure de l'immatriculation foncière. Cette procédure est régie par le Dahir du 9 Ramadan 1331 (12 août 1913) portant sur l'immatriculation foncière tel qu'il a été modifié et complété. L'immatriculation foncière est facultative, et peut être obligatoire dans des cas prévus par la loi.

2.1. Une immatriculation foncière facultative à l'initiative du propriétaire

La procédure d'immatriculation foncière facultative commence par le dépôt d'une réquisition d'immatriculation par l'intéressé (propriétaire, copropriétaire, détenteur de droits réels, bénéficiaires des servitudes, créancier, tuteur) à la conservation foncière en produisant les documents justifiant la propriété et la détention des droits réels.

Une fois la demande d'immatriculation déposée, un extrait est publié au Bulletin Officiel (BO) dans les 10 jours qui suivent la réception de celle-ci. Ensuite, il est établi l'avis de bornage qui précise la date et l'heure de cette opération (dans les 2 mois qui suivent la publication de l'extrait de la réquisition. L'extrait publié et l'avis de bornage sont envoyés au Tribunal de Première Instance (TPI), à la commune et à l'autorité locale 20 jours avant l'opération de bornage.

Dans la date et l'heure précise, le bornage est exécuté par un topographe assermenté du service du cadastre en la présence du requérant, des riverains et des détenteurs de droits réels après convocation par le conservateur. Cette opération comprend l'enquête et la délimitation du terrain et des oppositions et donne lieu à un croquis et à un Procès-Verbal (PV) de bornage. Toutefois, la réquisition peut être annulée dans un mois en cas d'absence et de non excuse du requérant ou de son mandataire ou en cas de non déroulement du bornage deux fois consécutives en cas de litige.

Une fois le bornage achevé, un avis de clôture de bornage est publié au BO dans un délai maximum de 4 mois. Ensuite, un délai de 2 mois est ouvert pour recevoir les oppositions et déposer les justificatifs y afférents. Ces oppositions, une fois enregistrées, sont suivies d'un bornage complémentaire pour délimiter la partie objet de contestation. Celui-ci est effectué sur demande du conservateur de la propriété foncière ou du juge.

Une fois le délai des oppositions expiré, la réception des oppositions ne peut pas avoir lieu sauf si la transmission du dossier au TPI n'a pas eu encore lieu à condition de justifier le retard et l'opposition. Toutefois, le conservateur de la propriété foncière a le droit de refuser ladite réception sans aucune possibilité de recours judiciaire contre cette décision.

L'immatriculation de l'immeuble intervient après 3 mois de l'expiration du délai des oppositions sans recevoir d'opposition comme elle peut avoir lieu après la main levée de l'opposition suite à une conciliation entre les parties par le conservateur foncier.

Le cas échéant, le dossier en litige est transmis au TPI pour le trancher. Le juge rapporteur fait l'enquête sur le terrain et auditionne les témoins et les parties du litige. Une fois le dossier est en l'état d'être statué, une convocation est adressée aux parties du litige 8 jours avant l'audience publique. Le jugement rendu est notifié dans 8 jours au requérant et aux opposants. Le jugement rendu est alors renvoyé au conservateur de la propriété foncière qui a la compétence pour admettre ou rejeter en tout ou en partie la réquisition de l'immatriculation. Le refus est susceptible de recours en appel devant le TPI et de recours en cassation.

Afin de garantir la rapidité de la procédure et éviter les oppositions de mauvaise foi, abusives et vexatoires, le législateur a instauré une amende de 10% de la valeur de l'immeuble contre l'opposant et des dommages et intérêts pour le requérant.

2.2. Une immatriculation obligatoire à l'initiative de l'Etat

La procédure d'immatriculation obligatoire est initiée par l'administration suite à un arrêté du ministre de l'agriculture publié dans le BO précisant la zone touchée par cette immatriculation. Ensuite, il est procédé à la création de la commission d'immatriculation obligatoire composée des représentants de l'autorité locale, de la commune, de la conservation foncière et du cadastre.

La première étape de la procédure concerne la réalisation de l'enquête parcellaire et juridique. Celle-ci a pour objectif l'établissement des réquisitions appuyées des justificatifs ou des attestations administratives de propriété. Une fois la procédure déclenchée, aucune réquisition dans le cadre de la procédure facultative ne peut être reçue par la conservation foncière.

Ensuite, le cadastre doit faire parvenir à la commission un dossier précisant l'état des terrains avec leurs plans topographiques pour contrôle. Ces dossiers, une fois contrôlés, sont envoyés dans un délai de 2 mois (à compter de leur réception) à la conservation foncière pour enrôlement des réquisitions (dans un délai d'un mois après leur réception).

Après enrôlement des réquisitions, la date du bornage est fixée. Un avis est alors affiché dans ce sens et ce, un mois avant le commencement des opérations de bornage. Celle-ci est exécutée avant l'expiration du délai d'opposition fixé à 4 mois après la publication de l'avis du dépôt de l'état). Le bornage est entamé en présence ou en absence des propriétaires. Une fois les délais d'opposition expirés, il est procédé à l'immatriculation des terrains non grevés d'oppositions, tandis que les dossiers des terrains en litige sont renvoyés au TPI.

Les titres fonciers délivrés à l'issue de la procédure d'immatriculation foncière, sous ses deux formes, sont définitifs et inattaquables. La prescription ne peut être invoquée ni pour acquérir ni

pour éteindre un droit inscrit sur le titre foncier. Ainsi, aucun recours pour avoir un droit lésé ne peut être fait sauf en cas de dol qui ouvre le droit aux dommages et intérêts.

2.3. Coût et délais de la sécurisation foncière

La sécurisation des droits fonciers exige des coûts et des délais. La procédure normale de sécurisation coûte entre 0,5% de la valeur du terrain pour une première sécurisation et 6% de la valeur du bien pour des opérations d'inscription des droits sur le titre foncier (ANCFCC, 2019).

Quant aux délais, la procédure de sécurisation peut franchir les 370 jours en cas de litige et de recours judiciaire, comme elle peut rester pour des années sans que la sécurisation ait lieu (ANCFCC, MJ, 2018).

En somme, le taux de sécurisation réalisé depuis l'introduction de la procédure d'immatriculation ne dépasse pas les 31% dans le monde rural et les 75% dans le périmètre urbain et périurbain (CESE, 2018).

3. LA TUNISIE : UNE SECURISATION DES DROITS FONCIERS A ESSENCE JUDICIAIRE

La sécurisation des droits fonciers en Tunisie se fait via la procédure de l'immatriculation foncière basée sur le livre foncier. Cette procédure qui a pour objectif de garantir les droits des personnes sur les biens immeubles se caractérise par le fait d'être une procédure facultative. En effet, l'article 317 du code des droits réels dispose que « l'immatriculation est facultative ».

Toutefois, une démarche obligatoire d'immatriculation est prévue par la loi foncière tunisienne. L'article premier du décret-loi n°64-3 du 20 février 1964 relatif à l'immatriculation foncière obligatoire dispose que « Il sera procédé à l'immatriculation obligatoire et progressive de tous les immeubles conformément aux dispositions de la loi foncière».

En effet, les deux démarches de sécurisation à la fois facultative et obligatoire peuvent porter confusion. Cependant, la première est conditionnée par la volonté du propriétaire des droits fonciers tandis que la deuxième suppose un volontarisme de l'Etat pour généraliser la sécurisation foncière dans les différents territoires du pays.

3.1. Une procédure d'immatriculation facultative initiée par les propriétaires

La sécurisation des droits fonciers par voie d'immatriculation foncière facultative suit une procédure bien déterminée. Une procédure dont l'élément déclencheur est la demande de sécurisation présentée par le détenteur des droits réels fonciers.

En fait, le concerné procède au dépôt de la réquisition d'immatriculation foncière portant toutes les indications et justifications du droit. Il s'acquitte des frais d'immatriculation dans le Tribunal Immobilier (TI). Une fois la demande déposée, une démarche de publication est entamée via la publication dans le Journal Officiel de la République Tunisienne (JORT) d'un extrait de réquisition après dix jours du dépôt et l'affichage de l'extrait dans le tribunal et dans la délégation territoriale après 48 heures de réception et cela pendant 2 mois.

Ensuite, une opération technico-juridique de bornage est exécutée afin de déterminer les limites des droits et leurs détenteurs présumés. Cette opération est réalisée par l'Office de la Topographie et du Cadastre (OTC) dans les 45 jours qui suivent la publication de l'extrait dans le JORT et dont l'avis

de bornage doit être publié 20 jours à l'avance de l'opération. Une fois le bornage terminé, l'OTC procède à la remise du Procès-Verbal (PV) du bornage au TI dans 3 mois maximum de la date de clôture du bornage. Le plan de l'immeuble est fourni par l'OTC au TI dans un délai de 3 mois à partir de la date de l'insertion de l'avis de clôture du bornage dans le JORT.

Etant donné que les droits réels sur les biens fonciers introduits dans la procédure d'immatriculation facultative sont « présumés », toute personne peut réclamer des droits sur l'immeuble en cours d'immatriculation. En effet, le TI reçoit des oppositions depuis la publication de l'extrait de réquisition dans le JORT jusqu'au 2 mois après la publication de l'avis de clôture du bornage. Cette opposition doit être appuyée par les justificatifs nécessaires.

Une fois l'opposition est introduite, le TI procède à l'étude de la réquisition via le juge rapporteur et/ou à la réalisation d'enquête par le juge enquêteur s'il est nécessaire. Ensuite, les parties du litige sont avertis 8 jours avant l'audience publique. Ainsi, il est alloué aux opposants de déposer tous justificatifs de possession de droits réels avant le jugement.

Une fois le jugement prononcé, le pourvoi en cassation est ouvert pendant 60 jours. Durant cette période, l'avocat a le délai d'un mois pour recevoir la copie de jugement de TI. Aussi, le même délai d'un mois est donné au défendeur pour répondre et déposer ses justificatifs à la cour de cassation. En cas d'admission du pourvoi, un nouvel examen est fait par le TI et en cas de deuxième pourvoi, la cour de cassation tranche le litige et oppose sa décision au TI. Néanmoins, les erreurs matérielles dans le jugement ou dans le plan peuvent être rectifiées avant que le droit réel ne soit établi. Ainsi, le jugement d'immatriculation est exécutoire.

Une fois le litige tranché, le TI envoie l'arrêt avec le jugement au conservateur pour établir le Titre Foncier (TF). Durant la période qui sépare l'envoi du jugement et l'établissement du titre foncier, les justificatifs des droits réels sont envoyés au conservateur pour les insérer dans le titre foncier à établir. Ce TF établi porte tous les droits réels existants et jugés par le TI. Les personnes lésées en cas d'erreurs peuvent recourir en dommages et intérêts contre le bénéficiaire de l'immatriculation.

Le TF établi peut faire l'objet des inscriptions des différents droits réels qui découlent de diverses opérations foncières qu'il subit. Cette inscription qui sécurise les droits fonciers de leurs détenteurs est réalisée par les professionnels. Il s'agit alors du conservateur et des agents de la Conservation Foncière chargés de cette mission. Aussi, les notaires et les avocats en exercice sont habilités à rédiger les actes portant sur ladite sécurisation.

3.2. Une procédure d'immatriculation obligatoire à volonté de l'Etat

L'immatriculation obligatoire vise la sécurisation des droits fonciers sur des terrains non immatriculés. Elle a pour ultime objectif de passer du régime de sécurisation traditionnel au régime de livre foncier.

En premier temps, un arrêté du ministre de la justice fixe la zone à recenser et la date du recensement cadastral des terrains non immatriculés. Cet arrêté est communiqué 2 mois avant le début de l'opération. Ensuite, il est procédé à la constitution de la commission cadastrale présidée par le juge commissaire et qui procède à la délimitation du secteur d'immatriculation obligatoire.

Le cœur de la procédure est l'enquête juridique des terrains qui vise à vérifier les détenteurs des droits fonciers. Une déclaration de propriété est alors délivrée au demandeur et la commission dresse un PV et un croquis de chaque immeuble.

Une fois le bornage terminé, la commission dépose un état général de propriété et une insertion d'avis d'ouverture de délais d'opposition est faite au JORT. Les opposants disposent d'un mois pour présenter leurs oppositions. Les litiges issus des oppositions sont tranchés par le TI et les immeubles non grevés d'oppositions sont immatriculés par ordonnance du président du TI. La clôture de l'opération est faite après ordonnance du président de TI par avis au JORT.

3.3. Le certificat de possession : une sécurisation « transitoire » des droits fonciers

La détention des droits fonciers par les agriculteurs a été organisée par la Loi n° 74-53 du 10 juin 1974 relative au certificat de possession. En fait, cette loi permet aux agriculteurs ayant exploités un terrain pendant 5 ans de bénéficier d'un certificat de possession qui atteste sur la possession des droits réels fonciers sur ledit terrain agricole.

En effet, une commission judiciaire statue sur la demande de certificat de possession et en approuve l'octroi. Celui-ci est, toutefois, conditionné par la réalisation d'un projet de mise en valeur agricole sous peine de nullité ou de retrait de certificat et ce, dans un délai de 2 ans après l'obtention du certificat de possession et 5 ans en cas d'immatriculation du terrain.

Le fait de disposer du certificat de possession permet aux agriculteurs de contracter un crédit bancaire pour réaliser leurs projets, comme il donne la possibilité au détenteur du certificat de possession de demander l'immatriculation du terrain après 5 ans de sa détention.

3.4. Coûts et délais de sécurisation des droits fonciers

La sécurisation des droits fonciers a certainement un coût et nécessite des délais pour sa réalisation. En effet, le coût de sécurisation se compose des frais d'immatriculation payés pour le TI, des frais supplémentaires de bornage dus pour l'OTC, ainsi que des frais d'enquête et d'expertise payés impérativement pour le TI en cas de litige. Toutefois, la procédure d'immatriculation obligatoire exige des frais qui varient entre 0,2 Dinar/m² au milieu urbain et 10Dinars/ha au monde rural. Ceci donne un coût global de sécurisation qui varie entre 0,5% et 6% de la valeur du terrain. Quant au délai de sécurisation, il est de 365 jours dans le cas d'une procédure litigieuse (OTC, 2019).

Cette situation entraîne une lenteur importante en matière de sécurisation des droits fonciers dans ce pays. Une procédure qui peut prendre une année avec un coût exorbitant. Cela constitue un frein pour le développement des investissements. Le rapport Doing business met la Tunisie en 87ème place dans l'enregistrement de la propriété foncière. Ainsi, le taux de sécurisation foncière a atteint 42% de la superficie totale du pays.

4. LE RWANDA : UNE SECURISATION DES DROITS FONCIERS « OBLIGATOIRE »

La sécurisation des droits fonciers au Rwanda répond à un enjeu de paix sociale. Après le Génocide qu'a connu le pays dans les années 1990, une refonte du régime foncier a eu lieu pour organiser l'espace foncier et garantir les droits d'accès des citoyens à la terre. En effet, la Loi n°43/2013 du 16 juin 2013 portant régime foncier au Rwanda a donné à la sécurisation des droits fonciers un caractère obligatoire. Dans ce sens, l'article 20 du code du régime foncier dispos que « L'enregistrement des

terres qu'une personne détient est obligatoire ». Ce caractère obligatoire a été confirmé par l'arrêté ministériel 002/2008 portant modalités d'enregistrement des terres dans son article 8 en disposant que « L'enregistrement des propriétés foncières est obligatoire ».

4.1. Une sécurisation à essence « administrative »

La sécurisation des droits fonciers est une mission de l'Institution Nationale de l'Enregistrement Foncier et Services de Géo-information. L'article 31 du code foncier indique que « L'enregistrement, la délivrance des titres fonciers et leur tenue, la gestion des terres ainsi que les services de géo-information rentrent dans les attributions de l'institution nationale compétente ». Cette institution nationale s'occupe de réaliser la mission de sécurisation foncière à l'échelle nationale. Le Centre Nationale de la Gestion Foncière relevant de l'institution précitée est alors le responsable de la tenue des registres fonciers du cadastre et de la cartographie au niveau national.

Pour assurer une telle mission à l'échelle des territoires rwandais, l'institution dispose des Bureaux Fonciers du District (BFD) créés en vertu de l'arrêté ministériel 001/2006 portant nature de documents fonciers, attributions, et fonctionnement des BFD. Ces bureaux ont pour rôles d'exécuter l'enregistrement des terres, d'octroyer les documents fonciers, de mettre à jour et de conserver les documents fonciers, de_borner et d'approuver la fiche cadastrale. Ainsi, les BFD s'occupent selon l'arrêté ministériel 003/2014 déterminant les attributions, l'organisation et fonctionnement des BFD de préparer les dossiers fonciers et de les soumettre au Conservateur des titres fonciers pour autoriser la délivrance du certificat d'enregistrement foncier. De plus, le chef de bureau approuve et authentifie les mutations de la propriété foncière. En parallèle du BFD, il est institué par l'arrêté présidentiel 54/01 du 12/10/2006 portant organisation, attributions, fonctionnement et composition des commissions foncières, des commissions foncières de District, des comités fonciers de secteur et de cellules. La commission foncière du district a pour mission d'assurer le suivi de l'enregistrement et la cession des terres. Cette commission mixte composée des représentants de l'administration, des agriculteurs et du secteur privé est indépendante pour réaliser la mission de sécurisation foncière. Le comité foncier au niveau de secteur assure le suivi de près de l'enregistrement foncier, tandis que le comité foncier au niveau de cellule fournit des informations nécessaires relatives aux ayants droits pendant le processus de l'enregistrement foncier.

4.2. Une procédure de sécurisation « rapide »

La sécurisation des droits fonciers se fait selon deux démarches fixées par l'arrêté ministériel 002/2008 portante modalité d'enregistrement des terres. La première est l'enregistrement systématique tandis que la deuxième est l'enregistrement volontaire.

L'enregistrement systématique est mené dans le cadre d'un programme d'enregistrement dans la zone de District après approbation de la commission foncière. Cette modalité concerne tous les terrains du district et exige l'enregistrement des biens expropriés et tous les droits dont l'intérêt d'enregistrer est manifesté sur ordonnance du ministre chargé des terres dans 60 jours. Cette procédure permet la délivrance d'un Certificat d'Enregistrement (CE) provisoire qui atteste la tenue des droits fonciers jusqu'à délivrance du CE définitif.

La procédure volontaire commence par le dépôt d'une demande d'enregistrement chez le chef du bureau foncier du district. Après étude, le dossier est transféré au conservateur foncier adjoint dans

un délai de 10 jours après la réception de la demande d'enregistrement. Le conservateur adjoint dispose d'un délai de 30 jours après le paiement des frais d'enregistrement pour délivrer au demandeur le CE. Les décisions du conservateur sont passibles du recours en annulation devant les juridictions compétentes.

Selon l'article 23 de l'arrêté susmentionné, le CE « fait pleine foi du droit de propriété, de bail emphytéotique ou des droits réels ou charges réelles qui y sont spécifiées ». La propriété et le bail ainsi que les droits réels sont reconnus uniquement par le certificat d'enregistrement. Toute mutation doit être inscrite sur le CE sous peine de nullité.

En outre, le CE a une force probante qui sécurise les droits fonciers enregistrés. De même, et selon l'article 23 « Le droit de propriété, tel qu'il y est constaté, est inattaquable, même si le certificat a été dressé en vertu d'un contrat d'aliénation résoluble ou entaché de nullité, ou d'une ordonnance d'investiture obtenue par surprise. Néanmoins, lorsque la propriété de l'immeuble est encore intacte sur la tête de l'acquéreur, les causes de résolution ou d'annulation de l'aliénation qui lui a été consentie donnent ouverture pour l'aliénateur à une action en rétrocession de l'immeuble, avec dommages intérêts, s'il y a lieu ».

Afin de préserver les droits fonciers, il est exigé que les instruments à enregistrer soient sous forme authentique. Cette authentication est apposée par le chef de bureau foncier, le conservateur adjoint ou l'officier public. En plus, seuls les jugements portant la force de la chose jugée sont autorisés à être inscrits sur les CE.

Ainsi, le droit à l'opposition est garanti pour les différentes catégories de détenteurs de droits fonciers. Il s'agit particulièrement des créanciers, des curateurs, des anciens propriétaires en cas de rétrocession et ceux qui revendiquent le droit de propriété ou un des droits réels.

Les oppositions formulées sont inscrites en annotation sur le CE et paralyse pendant 6 mois le droit de disposition du propriétaire et arrête toute mutation. Ces oppositions sont soit réglées à l'amiable et donne lieu à la main levée, soit tranchées via la procédure judiciaire par un jugement passé de force jugée.

4.3. Coûts et délais de la sécurisation foncière

Les frais d'enregistrement des terres sont proportionnels de la dimension des terres et de leur localisation géographique. Ils ne dépendent pas de la valeur des terrains. En effet, Le coût de la sécurisation reste entre 5 et 220 dollars.

Trois milieux sont distingués dans la fixation des frais d'enregistrement : le milieu rural, le milieu urbain et la capitale (ville de Kigali). Cette distinction est à l'origine des statuts de chaque milieu. La capitale est le centre économique du pays ce qui met le foncier sous pression, ainsi que le milieu urbain se caractérise par un petit parcellaire à usage urbain, tandis que le monde rural est à vocation agricole et pastorale.

Le tableau ci-après retrace les frais d'enregistrement en dollars :

Superficie	Milieu rural	Autres villes	Ville de Kigali
< 1 ha	0	5,4	5,4
1 ha – 4 ha	1	11	21
5 ha – 9 ha	5,4	27	48
10 ha – 24 ha	11	54	108
>25 ha	27	108	216

Tableau 1. Frais d'enregistrement au Rwanda

Toutefois, les personnes reconnues pauvres par le gouvernement sont exonérés du paiement des frais d'enregistrement.

Pour les délais nécessaires pour la sécurisation des droits fonciers, ils ne dépassent pas les 30 jours dans une procédure sans litige.

La sécurisation des droits fonciers a pu être généralisée, et a atteint un taux de 100%.

5. RESULTATS DE LA COMPARAISON

La comparaison entre les pays en matière de sécurisation des droits fonciers permet de relever des constats importants.

En effet, la sécurisation foncière au Maroc et en Tunisie est régie par la législation. Cette dernière précise les modalités de l'immatriculation foncière. Ceci peut évoquer le fait de légitérer dans un domaine qui peut être réservé pour la réglementation et soulèvent les contraintes et les lenteurs de tout changement de procédure. Quant au Rwanda, la loi précise seulement le caractère de la sécurisation comme un principe fondamentale tandis que les modalités de la procédure sont régies par des textes règlementaires ce qui peut offrir à la procédure et à l'action publique la souplesse nécessaire.

Ainsi, la sécurisation des droits fonciers au Maroc et en Tunisie est facultative. Cela nécessite la prise de l'initiative par le propriétaire. Chose qui fait de la sécurisation des droits fonciers une question de choix et non une priorité de l'Etat. Et ce, contrairement au Rwanda qui fait de la sécurisation des droits fonciers une obligation pour attester sur la validité de ces droits.

Une lecture paradoxale peut être faite pour les deux cas. Le fait de laisser facultative la sécurisation des droits fonciers au Maroc et en Tunisie peut-être dû à l'existence du régime traditionnel basé sur le droit musulman, et tout changement brutal et obligatoire peut créer de plus en plus de conflits. Ainsi, une sécurisation obligatoire nécessite des moyens de plus en plus importants, pour répondre à une procédure déjà lente et coûteuse. Tandis que l'obligation par le gouvernement du Rwanda de l'enregistrement est venue pour mettre fin aux conflits sociaux liés au droit d'accès à la terre.

Aussi, la procédure de sécurisation foncière en Tunisie est assurée par le pouvoir judiciaire en cas de présence ou d'absence de litige. Tandis que la sécurisation des droits fonciers au Maroc est une mission de l'administration de la conservation foncière et le recours en justice ne peut se faire qu'en cas de litige. Pour le Rwanda, c'est l'administration qui s'occupe de toute la procédure

d'enregistrement et l'intervention du pouvoir judiciaire ne peut avoir lieu qu'après l'accomplissement de la sécurisation. Cette situation dans les trois pays dénote sur la perception de la sécurisation foncière et la protection des droits fonciers. Est-ce cette action soulève de quel pouvoir : législatif, exécutif ou judiciaire ? Une question qui soulève le rôle de l'Etat en matière foncière et sa mission de protecteur ou de régulateur dans la vie sociale.

Les délais de la sécurisation des droits fonciers au Maroc et en Tunisie sont en moyenne d'une année (365 jours). Ces délais apparaissent trop longs pour accomplir une telle procédure. Tandis qu'en Rwanda, le délai de sécurisation ne dépasse pas les 30 jours, soit une durée inférieure dix fois à celle enregistrée dans les pays de comparaison.

Deux logiques contradictoires peuvent apparaître derrière les deux délais. La première ayant pour essence le respect et la protection du droit de propriété comme un droit fondamental des droits de l'homme. Ceci fait qu'un temps important est alloué à cette mission du fait de l'importance des aboutissants de la procédure. La deuxième logique est d'essence d'efficience économique ayant pour objectif de préparer l'assiette foncière pour recevoir les projets d'investissement et valoriser le maximum la terre pour garantir la croissance économique du Rwanda.

Les coûts appliqués pour la procédure de sécurisation des droits fonciers sont calculés pour le Maroc et la Tunisie par rapport à la valeur des terrains objet de sécurisation. Cela donne lieu à des frais variables selon les zones et les milieux. Ils sont aussi sujets aux fluctuations du marché foncier dans ces pays. Toutefois, le Rwanda applique des barèmes qui dépendent de la superficie des terrains et de leurs localisations. Ces deux logiques affichent une grande différence en matière de coût de sécurisation. Le Maroc et la Tunisie font de la sécurisation des droits fonciers à la fois une ressource « parafiscale » et un moyen de régulation du marché foncier. Tandis que le Rwanda opte pour un allégement des frais afin de permettre une sécurisation foncière généralisée.

Toutes ces différences se manifestent clairement dans le taux de sécurisation réalisé par les trois pays de l'étude. En fait, le Maroc a atteint un taux moyen de 31% et la Tunisie a pu sécuriser 42% de son territoire. Le Rwanda, grâce aux mesures de simplification qu'il a introduites sur le régime de sécurisation des droits fonciers a pu atteindre un taux de 100% de sécurisation des droits fonciers.

Cette situation a permis au Rwanda d'être le deuxième pays au niveau international en matière d'enregistrement de la propriété alors que le Maroc vient en 68^{ème} place et la Tunisie en 87^{ème} place dans le classement de la Banque Mondiale en termes de climat des affaires pour l'année 2019.

Le tableau ci-après résume la comparaison entre les pays de l'étude et donne un aperçu sur les spécificités de chaque pays.

	Maroc	Tunisie	Rwanda
Classement mondial enregistrement de propriété	68	87	2
Domaine de la sécurisation	Législation	Législation	règlement
Institution de sécurisation	ANCFCC	TI, OTC	BFD

Caractère de sécurisation	Facultatif/ obligatoire	Facultatif/ obligatoire	obligatoire
Base de frais de sécurisation	Valeur de la terre	Valeur de la terre	Dimension de la terre
Coûts de sécurisation	0,5%- 6%	0,5%- 6%	0-220 \$
délai de sécurisation (jours)	365	367	30
Taux de sécurisation (%)	31	42	100

Tableau2. Récapitulatif de la comparaison des pays de l'étude

6. CONCLUSIONS

La comparaison en matière de sécurisation foncière dans les pays de l'étude a montré des différences importantes. Certes, l'histoire de ces pays et leurs situations socio-politiques sont différentes, mais le souci de développement reste le même pour tous.

Atteindre l'objectif du développement socio-économique nécessite la préparation de l'assiette foncière ou du support foncier pour contenir les projets de développement. Cette préparation n'est autre que la sécurisation des droits fonciers et des propriétaires et des investisseurs.

Entamer un travail de sécurisation foncière performant nécessite de faire des changements importants dans la façon avec laquelle l'Etat traite cette question.

La généralisation de la sécurisation des droits fonciers dans les pays de l'Afrique nécessite en fait de la rendre obligatoire. Ceci exige alors pour pouvoir répondre à cette obligation de simplifier la procédure de sécurisation. Cette simplification permettrait de réduire les délais et les coûts de cette opération. Une fois les délais et les coûts réduits, une généralisation peut avoir lieu ce qui permettrait de faire du foncier un facteur de production et un catalyseur du développement socio-économique.

Cela n'est autre que le résultat d'une volonté politique des Etats Africains pour créer les conditions d'une stabilité sociale base de tout développement économique producteur de prospérité et de bien être pour le citoyen africain. Cette prospérité n'est autre que le résultat d'une confiance entre les citoyens-propriétaires et l'Etat protecteur-régulateur de la vie sociale qui se noue autour du foncier. Cette confiance est à établir entre la population et le pouvoir politique pour assurer le développement du territoire qui n'est autre que le support foncier.

7. RECONNAISSANCE

Nos vifs remerciements sont adressés à mes chers professeurs, membres du comité de thèse, et à ceux qui m'ont aidé pour produire cet article.

8. REFERENCES

DAT, 2016. Stratégie Nationale de Gestion du Foncier : rapport de diagnostic. Rabat/Maroc, Non publié.

ANCFCC, 2016. Tarifs de la conservation foncière. Rabat/Maroc

Dahir n° 1-11-177 du 25 hijja 1432 (22 novembre 2011) portant promulgation de la loi n°14-07 modifiant et complétant le dahir du 9 ramadan 1331 (12 août 1913) sur l'immatriculation foncière, Bulletin Officiel n° 6004 du 19 moharem 1433 (15 décembre 2011), p. 2519

CESE, 2018. Note conceptuelle sur la mise en place d'une politique foncière nationale. Rabat/Maroc. Non Publié

Loi n° 65-5 du 12 février 1965 (11 chaoual 1384) portant promulgation du code des droits réels (JORF n° 10 des 19 et 23 février 1965, p. 176).

Loi n° 74-53 du 10 juin 1974 relative au certificat de possession (JORF n°40 du 11 Juin 1974, p.1265).

Loi n°43/2013 du 16 juin 2013 portant régime foncier au Rwanda (JORF n° Spécial du 16 Juin 2013, p.8).

Arrêté ministériel 002/2008 portant modalités d'enregistrement des terres au Rwanda (JORF n° 15 bis du 1^{er} Aout 2008, p.2).

Arrêté ministériel 001/2006 portant nature de documents fonciers, attributions, et fonctionnement des Bureaux Fonciers des Districts (JORF n° Spécial du 17 Octobre 2006, p.2).

Arrêté ministériel 003/2014 déterminant les attributions, l'organisation et fonctionnement des BFD (JORF n°3 du 18 Janvier 2016, p.2).

Arrêté présidentiel 54/01 du 12/10/2006 portant organisation, attributions, fonctionnement et composition des commissions foncières, des commissions foncières de District, des comités fonciers de secteur et de cellules (JORF n° spécial du 17 Octobre 2006, p.2).

BM, 2019. Rapport Doing Business 2019. Washington/ USA, 16^{ème} édition, Banque Mondial.

9. TERMES CLES ET DEFINITIONS

Sécurisation : toute action prise par l'Etat afin d'attester sur l'existence d'un droit foncier pour une personne d'une façon définitive.

Droits fonciers : tout droit possédé par une personne sur une portion de la terre.

Coûts : toute somme d'argent à dépenser par une personne pour procéder à la sécurisation foncière.

Délais : le temps nécessaire depuis l'introduction de la demande de sécurisation par une personne jusqu'à délivrance du document attestant l'existence des droits fonciers.