

Cadre juridique et institutionnel

TOGO

Alain Rochegude (professeur de Droit public associé Université Paris 1, consultant) et Caroline Plançon (consultante, expert foncier)

MARS 2023



Les Fiches « Analyse des cadres juridiques et institutionnels » du CTFD fournissent par pays, un état des lieux des dispositifs organisant le foncier et l'accès aux ressources naturelles (renouvelables ou non), et en étudient les liens avec les processus de décentralisation à l'œuvre dans les différents États. Elles proposent une analyse institutionnelle et juridique, tout en portant un regard éclairé sur les pratiques et les dynamiques politiques.

Comité technique


Foncier & développement

Les analyses présentées n'engagent que leurs auteurs.



Réunissant décideurs, experts et chercheurs, le Comité technique « Foncier & développement » est depuis 1996 un groupe de réflexion, qui éclaire les choix politiques de la France et contribue au débat international. L'ensemble de ses travaux sont disponibles en accès libre sur son site www.foncier-developpement.fr

Togo

ROCHEGUDE A. et PLANÇON C.
Comité technique « Foncier & développement »

JUILLET 2023

I. Le cadre général

Le Togo est un des plus petits pays objet de l'étude : sa superficie n'est que de 56 785 km², grossièrement répartis en deux systèmes de plaines, un au Nord et l'autre au Sud, séparés par un ensemble de plateaux centraux, dont le massif de l'Atakora. Par contre, la population est relativement importante avec près de 8 067 378 habitants (2022), soit une densité de 142,71 hab./km², avec un taux de croissance annuel de 2,30 % par an¹. Cette population vit à près de 43 % dans les agglomérations de plus de 5 000 habitants²; Lomé : 2 593 203 habitants; Kara : 120 142 habitants; Sokodé : 112 263 habitants; Kpalime : 92 988 habitants; Atakpamé : 83 764 habitants³. Selon une formule de Robert Cornevin, le Togo représente « toute l'Afrique en 600 kilomètres »⁴.

L'économie est relativement faible, avec un PIB de 7,575 milliards US\$ (2020), en croissance de 1,80 % par an (2020), soit un PIB annuel par habitant de 915 US\$ (2020). L'agriculture y tient une place essentielle en emplois et en génération de ressources (48 % du PIB en 1998), même si le port de Lomé, en eaux profondes, avec un potentiel pour devenir un *hub* à vocation régionale, et le phosphate constituent deux pôles d'activités incontournables. Alors que les cultures vivrières demeurent largement dominantes, on enregistre un fort développement du coton à côté des cultures commerciales plus anciennes que sont le café, le cacao, le palmier à huile, tous produits qui nécessitent des aménagements importants en zone rurale. Les ressources minières sont relativement importantes même si elles ne sont pas parmi les plus rentables : phosphate, calcaire et argile transformé en clinker⁵. Quant au secteur industriel, il ne représente qu'environ 15 % du PIB, ce qui demeure très peu pour soutenir un développement économique plus stable et à plus long terme.

La République du Togo, dans ses structures actuelles, demeure en partie marquée par les deux influences coloniales qui se sont succédé, d'abord celle de l'empire allemand, jusqu'à la fin de la première guerre mondiale⁶, puis celle de la France, d'abord dans le cadre d'un mandat de la SDN, puis dans celui du régime colonial. Le Togo a accédé à l'Indépendance le 27 avril 1960. C'est un pays relativement peuplé, à forte activité de services même si l'agriculture demeure une activité très importante. Le passage au

1. <https://www.populationdata.net/pays/togo/> (consulté le 4 mars 2023).

2. <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/SP.URB.TOTL.IN.ZS?locations=TG> (consulté le 4 mars 2023).

3. Même site que la note 1.

4. « Le Togo, nation-pilote », cité dans *Les politiques foncières étatiques en Afrique noire francophone; enjeux et perspectives*, Étude pour le ministère des Relations extérieures, Réseau international de chercheurs sur la question foncière en Afrique noire, Paris, 1982, reprographié, p. 230.

5. On appelle « clinker » le matériau de base utilisé pour produire du ciment, à base notamment de calcaire.

6. Le Togo a constitué une « colonie modèle des Allemands entre 1884 et 1914 (ce qui, du point de vue allemand, signifiait que ce territoire rapportait plus qu'il ne coûtait) », puis il a été partagé sous l'égide de la SDN entre la France et la Grande-Bretagne; LE BRIS Emile, in *Les politiques foncières étatiques en Afrique noire francophone; enjeux et perspectives*, op. cit., p. 232.

multipartisme et un fonctionnement politique dit « démocratique » n'a pas sensiblement modifié le dispositif et le fonctionnement institutionnel de l'État, pas plus que les législations spécifiques traditionnellement sensibles comme celle relative à la terre ou celle relative à la décentralisation qui présente souvent la difficulté de relancer la question toujours actuelle de la place des chefferies traditionnelles dans l'État moderne. Il faut dire que les antagonismes entre les « nordistes » et les « sudistes » sont presque permanents et rendent difficile toute évolution rationnelle des choses.

II. L'organisation administrative territoriale

Comme il est classique, il faudra envisager d'abord l'organisation déconcentrée de l'État, avant que d'examiner les modalités spécifiques de la décentralisation. Le dispositif juridique relatif à l'administration territoriale et aux collectivités décentralisées est fixé d'abord dans la Constitution de 1992, telle que mise à jour après la Loi constitutionnelle du 15 mai 2019, ensuite dans des dispositions législatives et réglementaires.

Les dispositions ont été modifiées à plusieurs reprises depuis l'accès à l'Indépendance du pays.

D'abord, jusqu'en 1981, le Togo est demeuré un État relativement centralisé, divisé en régions placées sous l'autorité d'un gouverneur nommé par décret pris en Conseil des ministres, préfectures placées sous l'autorité d'un préfet, sous-préfectures, mais aussi quartiers (dans les zones urbaines) et villages (zones rurales), ces derniers ne constituant que de simples subdivisions administratives. Il existait par ailleurs deux niveaux de collectivités décentralisées : celui des préfectures (qui avaient donc un double statut) et celui des communes. Le premier niveau créé en 1981 n'a jamais été mis en place effectivement. Par contre, il existait 30 communes, dont 9 de plein exercice et 21 de moyen exercice, dont la création remontait à la période coloniale⁷.

Ce dispositif a été totalement remis à jour, dans une forte perspective de décentralisation, par la Loi n° 98-006 du 11 février 1998, portant décentralisation⁸. Ce texte a institué une organisation administrative du territoire dans laquelle étaient largement fusionnés les éléments de déconcentration et ceux de décentralisation, à travers un découpage territorial systématique et hiérarchisé, reprenant les catégories antérieures mais en modifiant le régime juridique applicable à celles-ci. On soulignera au passage que la Loi faisait indistinctement référence soit à des collectivités locales, soit à des collectivités territoriales, pour qualifier les collectivités retenues⁹.

Les dispositions de la Loi de 1998 ont été remplacées par celles de la Loi n° 2001-005 du 12 mars 2001 portant modification de la Loi n° 98-006 du 11 février 1998 portant décentralisation. Ces dispositions ont été remplacées par celles de la Loi n° 2007-011 du 13 mars 2007, relative à la décentralisation et aux libertés locales, texte modifié d'abord par la Loi n° 2018-003 du 31 janvier 2018, puis par la Loi n° 2019-006 du 26 juin 2019.

On doit d'ores et déjà souligner que dans le dispositif d'administration territoriale, la Constitution comme la loi réservent une place importante à la chefferie traditionnelle. Cela apparaît dans le Titre XII de la Constitution, où les collectivités sont traitées en même temps que la chefferie traditionnelle, même si les dispositifs juridiques sont évidemment profondément différents.

● L'organisation administrative territoriale déconcentrée

Elle a été mise en place par la Loi n° 2007-001 du 8 janvier 2007, portant organisation de l'administration territoriale déconcentrée au Togo¹⁰.

7. Ces communes disposaient d'instances délibérantes, les conseils élus, et d'exécutifs, les maires, lesquels étaient élus par le conseil communal dans les communes de plein exercice, nommés par l'administration dans les communes de moyen exercice.

8. *JO de la République togolaise*, 11 février 1998, p. 20 et suiv.

9. Ce qui pose évidemment un problème de « philosophie juridique et institutionnelle » car les deux qualificatifs renvoient à des approches très différentes, par-delà les apparences.

10. *JO de la République togolaise*, n° spécial ; 10 janvier 2007, pp. 2-3.

Comme il est précisé à l'article premier, « l'administration territoriale de l'État s'exerce dans le cadre des subdivisions et des unités administratives qui constituent les échelons de l'administration territoriale déconcentrée ». Ce qui est un peu précisé aux articles suivants. En effet, comme en dispose l'article 2, « les subdivisions administratives sont : – la région ; – la préfecture ; – la sous-préfecture », ces échelons relevant de la loi pour leur création, suppression, délimitation de leur territoire et chef-lieu. L'article 3 dispose par ailleurs que « les unités administratives sont : – le canton ; – le village ; – le quartier ». Ces derniers échelons relèvent de l'ordre réglementaire.

La région, donc premier découpage administratif, « constitue l'échelon de conception, de programmation, de soutien, de coordination et de contrôle des actions et programmes de développement économique, social et culturel qui s'y réalisent par l'intervention de l'ensemble des services des administrations de l'État » (art. 11 alinéa 1 Loi n° 2007-01). Composée de plusieurs préfectures, elle est placée sous l'autorité d'un gouverneur, nommé par décret pris en Conseil des ministres, représentant de l'État, auprès duquel siège une conférence administrative régionale, consultative, composée des préfets, des directeurs et des chefs des services déconcentrés de l'État au niveau régional (art. 16 Loi précitée).

La préfecture, composée de cantons, « peut comprendre une ou plusieurs sous-préfectures » (art. 18 Loi n° 2007-01), lesquelles sont sous l'autorité d'un sous-préfet, le préfet étant lui le représentant de l'État au niveau préfectoral. Il existe aussi, auprès du préfet, une conférence administrative préfectorale, à rôle consultatif, composée du ou des sous-préfets, des directeurs et des chefs des services déconcentrés de l'État dans la préfecture.

On trouve ensuite les unités administratives, en fait des découpages internes des subdivisions administratives :

- >> « Le canton est une unité administrative constituée d'un ou de plusieurs villages. Il est placé sous l'autorité d'un chef de canton reconnu par décret pris en Conseil des ministres, sur rapport du ministre chargé de l'Administration territoriale » (art. 25 alinéa 1 Loi n° 2007-01). Le chef de canton est assisté par les chefs de village du canton ;
- >> le village, quant à lui, est l'unité administrative de base en milieu rural et il comprend plusieurs quartiers. Il est placé sous l'autorité d'un chef de village reconnu par arrêté du ministre chargé de l'Administration territoriale ;
- >> quant au quartier, il peut être une subdivision soit du village (donc en milieu rural), soit de la ville (donc milieu urbain). Il est également placé sous l'autorité d'un chef de quartier reconnu.

● La décentralisation

« Pour la première fois en 32 ans, le Togo a organisé des élections municipales en juin 2019. Le parti UNIR a remporté la majorité de 878 sièges sur 1490. »¹¹. C'est dire à quel point ce contexte de décentralisation peut paraître naissant et à construire.

Caractéristiques communes aux collectivités territoriales décentralisées

La Constitution fixe certains points fondamentaux :

« Art. 141 : La République togolaise est organisée en collectivités territoriales sur la base du principe de décentralisation dans le respect de l'unité nationale. – Ces collectivités territoriales sont : les communes et les régions. – Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi. – Les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel dans les conditions prévues par la loi. ». On note que la Constitution impose deux niveaux de collectivités, laissant la charge au législateur d'instituer d'autres niveaux si cela lui paraît nécessaire. Ce dispositif d'organisation est confirmé par l'article 2 de la Loi n° 2019-006 : « Le territoire national est divisé en collectivités territoriales dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière. – Ces collectivités territoriales sont : * la commune ; * la région. – les collectivités territoriales sont créées ou supprimées par la loi. La loi fixe la dénomination des collectivités territoriales. ».

11. <https://www.banquemondiale.org/fr/country/togo/overview> (consulté le 4 mars 2023).

Ces collectivités sont dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière (art. 2 précité de la Loi n° 2019-006). Elles « *s'administrent librement par des conseils élus dans les conditions prévues par la loi* » (art. 6 alinéa 1 Loi n° 2019-006), et plus précisément, « *règlent par les délibérations de leurs conseils, les affaires relevant de leurs domaines de compétence* » (art. 8 Loi n° 2019-006). Le législateur, dans le même sens, prend soin d'affirmer que « *la participation des citoyens d'une collectivité territoriale au choix de leurs représentants pour la gestion des affaires de celle-ci est un principe essentiel de la démocratie locale* » (art. 15 Loi n° 2019-006), tout autant que le droit pour les citoyens d'être informés ou consultés, sur les affaires locales, par leurs élus (art. 18 et 19 Loi n° 2019-006).

L'exercice de la tutelle est strictement limité comme les modalités de son exercice, puisqu'il s'agit seulement d'un contrôle de légalité et que l'annulation des actes et délibérations locaux ne peut intervenir que par décision du tribunal administratif. On examinera plus loin, de manière plus précise, les modalités d'exercice de ce contrôle tant pour la commune que pour la région.

Il faut encore souligner que le législateur distingue les deux fonctions des collectivités décentralisées. D'abord, celles-ci « *constituent le cadre institutionnel de la participation des citoyens à la vie locale* » (art. 16 Loi n° 2019-006), ce qui constitue un principe de la libre administration des collectivités locales, mais dans le même temps, elles constituent les échelons de l'administration territoriale décentralisée¹². C'est ce qui justifie que l'État soit représenté, dans la région par un gouverneur, et dans la préfecture et dans la commune par un préfet (art. 16 Loi n° 2019-006). Cette dernière disposition paraît curieuse dans la mesure où la préfecture est composée de plusieurs communes et où on va donc se trouver face à des problèmes de compétence entre différents niveaux de préfets. Un décret d'application devrait sans doute clarifier cette situation un peu particulière. D'autant que la Loi précise par ailleurs que le maire est l'agent de l'État dans la commune (art. 100 et suiv. Loi n° 2001-005) !

La région

« *La région est une personne morale de droit public dotée de l'autonomie financière. – Elle est composée de préfectures* » (art. 48 Loi n° 2019-006). Elle dispose de deux organes : le conseil régional, organe délibérant, et le bureau exécutif du conseil régional, organe exécutif de la région (art. 49, 50 et 51 Loi n° 2019-006).

Le conseil régional fait l'objet des articles 335 et suivants de la Loi de 2019. Il est composé d'un nombre de conseillers élus qui est fixé en fonction de la population (par exemple, 21 élus pour une population régionale inférieure ou égale à 1 million d'habitants). L'élection est faite selon les modalités légalement prévues. Le mandat est de six ans, renouvelable une fois.

« *Le conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région* » (art. 240 Loi n° 2019-006). Notamment, « *il statue définitivement sur les affaires suivantes* » (énumérées par l'article 241 de la Loi), incluant notamment l'« *acquisition, aliénation et échange de propriétés mobilières ou immobilières ; les baux de biens donnés ou pris à ferme ou à loyer quelle qu'en soit la durée ; le changement de destination des propriétés et édifices régionaux* » (art. 241 Loi n° 2019-006). « *Le conseil régional a l'obligation d'instituer les commissions permanentes suivantes : (...) la commission des affaires domaniales, environnementales, techniques, des travaux et du patrimoine ; (...)* » (art. 254).

Par ailleurs, la région dispose d'un organe exécutif, en l'occurrence le bureau exécutif, lequel « *est composé de : un président ; un vice-président ; un rapporteur* » (art. 274 Loi n° 2019-006). Les membres du bureau sont élus par le conseil, en son sein. « *Le président du conseil régional est le chef des services de la région. – Il gère le domaine de la région et exerce les pouvoirs de police administrative y afférents, sous réserve des attributions dévolues aux autorités des communes* » (art. 291 Loi de 2019).

Comme les autres collectivités décentralisées, la région dispose de trois sortes de compétences :

- >> les compétences propres : elles font l'objet de l'article 233 de la Loi de 2019. Elles sont relatives au développement local et à l'aménagement du territoire ; à l'urbanisme et l'habitat ; aux infrastructures, équipements, transports et voies de communication ; à l'énergie et l'hydraulique ; au commerce et à l'artisanat ; à la santé, la population, l'action sociale et la protection civile ;

12. Art. 32 Loi n° 2001-005 précitée. Mais on peut se demander s'il n'aurait pas été préférable de parler de l'administration déconcentrée, car ces circonscriptions sont placées sous l'autorité de représentants de l'État.

- >> les compétences partagées : énumérées à l'article 234 de la Loi, ce sont celles qui sont partagées entre l'État et la région. Elles portent sur : le développement local et l'aménagement du territoire, l'urbanisme et l'habitat, l'énergie et l'hydraulique, l'assainissement, la gestion des ressources naturelles et la protection de l'environnement, le commerce et l'artisanat, l'éducation, la santé (...);
- >> les compétences transférées : objet de l'article 235, elles sont transférées par l'État aux régions, et elles portent principalement, pour ne pas dire exclusivement, sur les sports, les loisirs, le tourisme et les actions culturelles.

Concernant leur contrôle, les actes et délibérations de la région sont soumis au contrôle de légalité exercé par le gouverneur de région, représentant de l'État. Le contrôle est fixé par les articles 296 à 302 de la Loi n° 2019-006. Comme en dispose l'article 296 : « *Les délibérations, les arrêtés, les actes des autorités régionales ainsi que les conventions qu'elles passent sont obligatoirement transmises au gouverneur, dans un délai de huit jours suivant la date de leur signature.* ». Ce qui est complété par l'article 297 : « *Les délibérations, les arrêtés et les actes des autorités régionales, ainsi que les conventions qu'elles passent sont exécutoires dans un délai de trente jours à compter de la date de leur transmission au gouverneur.* ». On retrouve là la logique de la tutelle exercée sur les actes communaux. En clair, le silence de l'administration de tutelle est considéré comme autorisant l'exécution. Mais le gouverneur doit déférer « *devant la juridiction administrative compétente les délibérations, les arrêtés, les actes et les conventions qu'il estime contraires à la légalité* », ce dont il doit informer le président du conseil régional (art. 298 Loi n° 2019-006).

La commune

La Loi de 2019 définit la commune comme « *la collectivité territoriale de base dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elle regroupe les habitants d'un espace territorial continu* » (art. 56), sans que d'autres précisions soient proposées comme c'était le cas dans la Loi de 2001 : « *L'érection d'un territoire en commune doit répondre avant toute considération, au critère de l'adéquation entre le cadre humain et le cadre territorial concerné, l'existence des liens de solidarité et un niveau de développement permettant de dégager les ressources nécessaires à l'équilibre budgétaire de la commune et d'avoir au moins 5 000 habitants.* » (art. 33 de la Loi n° 98-006 du 2 février 1998 portant Décentralisation telle que modifiée par la Loi n° 2001-005).

On peut noter aussi la disparition de la distinction organisée légalement dans le texte de 1998 tel que modifié par la Loi n° 2001-005 entre la commune urbaine et la commune rurale¹³. Mais, à l'époque, il y avait une grande difficulté, faute de qualification légale, à distinguer la commune rurale de la commune urbaine. De ce fait, le problème est réglé.

Toutes les communes disposent de deux organes : une instance délibérante, le conseil municipal, élu au suffrage universel, dont le nombre de membres est fonction de l'importance de la population communale, et un exécutif, le maire et ses adjoints, élus par le conseil en son sein.

Le conseil municipal est composé d'un nombre de conseillers élus pour un mandat de six ans (renouvelable deux fois), dont le nombre est fonction de la taille de la population communale (de 11 pour moins de 50 000 hab. à 23 pour plus de 150 000 hab., comme il est précisé à l'article 86 de la Loi n° 2019-006). « *Le conseil municipal règle, par ses délibérations, les affaires de la commune, telles que définies par les articles 82, 83 et 84 de la présente loi. (...)* » (art. 88). On remarque que ne figure pas la compétence générale classique pour les affaires d'intérêt communal. « *Le conseil municipal a l'obligation d'instituer les commissions permanentes suivantes : – (...); la commission des affaires domaniales, environnementales, techniques, des travaux et du patrimoine; (...)* » (art. 108 Loi n° 2019-006).

En ce qui concerne l'exécutif, « *au cours de sa première réunion, le conseil municipal élit le maire et les adjoints parmi ses membres, (...)* » (art. 122 Loi n° 2019-006), le nombre des adjoints étant « *fonction du nombre des habitants de la commune* » ainsi qu'il est précisé à l'article 124 de la même Loi. Les tâches

13. En 2001, la commune pouvait être urbaine; elle était alors composée d'arrondissements ou de quartiers. Elle pouvait être rurale, étant alors composée d'un ou plusieurs villages (art. 32 Loi n° 2001-005). On doit remarquer ici que la Loi ne donnait par ailleurs aucune indication sur ces subdivisions communales et il fallait donc présumer que les dispositions législatives antérieures continuent ici de s'appliquer.

du maire sont classiques (art. 141 et suiv. Loi précitée), incluant celle d'agent de l'État dans la commune (art. 145), chargé à ce dernier titre « *de la diffusion et de l'exécution des lois, de la police municipale et de l'état civil* ».

Les compétences de la commune font l'objet du Chapitre 1 du Titre 3, intitulé *De la Commune*, de la Loi de 2019.

Comme on l'a déjà vu pour la région, il y a trois sortes de compétences :

- >> celles propres à la commune : elles font l'objet de l'article 82 de la Loi n° 2019-006. Elles sont relatives au développement local et à l'aménagement du territoire (incluant entre autres « *la gestion du domaine foncier cédé à la commune par l'État* »); à l'urbanisme et l'habitat (incluant entre autres « *la délivrance des autorisations d'occupation du domaine public communal pour activités commerciales* »); aux infrastructures, équipements, transports et voies de communication; à l'énergie et l'hydraulique; à l'assainissement, la gestion des ressources naturelles et la protection de l'environnement; au commerce et à l'artisanat; à la santé, la population, l'action sociale et la protection civile;
- >> celles partagées : fixées à l'article 83, elles sont partagées avec l'État, comme on l'avait remarqué à propos des compétences de la région. Elles portent notamment sur : le développement local et l'aménagement du territoire; l'urbanisme et l'habitat; les infrastructures, équipements, transports et voies de communication; l'énergie et l'hydraulique; l'assainissement, la gestion des ressources naturelles et la protection de l'environnement (incluant notamment la « *gestion des ressources forestières et halieutiques du territoire communal* »); le commerce et l'artisanat; l'éducation et la formation professionnelle; la santé, la population, l'action sociale et la protection civile; les sports, les loisirs, le tourisme et l'action culturelle;
- >> et celles transférées : fixées à l'article 84, au demeurant limitées, comme c'est aussi le cas pour la région, aux sports, aux loisirs, au tourisme et à l'action culturelle.

Les actes et délibérations de la commune sont soumis au contrôle de légalité. Celui-ci est fixé, comme on l'a écrit pour la région, par les articles 162 à 167 de la Loi n° 2019-006. Comme en dispose l'article 162 : « *Les délibérations, les arrêtés et les actes des autorités communales, ainsi que les conventions qu'elles passent sont obligatoirement transmis au préfet, dans un délai de quinze jours suivant la date de leur signature. – Ces délibérations, arrêtés, actes et conventions sont exécutoires dans un délai de trente jours à compter de la date de leur transmission au préfet.* ». En clair, le silence de l'administration de tutelle est considéré comme autorisant l'exécution. Ce qui n'est pas tout à fait exact dans la mesure où le préfet doit déférer « *devant la juridiction administrative compétente les délibérations, arrêtés, actes et conventions qu'il estime contraires à la légalité* », ce dont il doit informer le maire (art. 164 Loi n° 2019-006). On note donc que la durée équivalente des deux délais peut avoir pour résultat l'information trop tardive de la commune du désaccord du préfet, surtout dans le contexte.

● La chefferie traditionnelle

Elle est régie par la Loi n° 2007-002 du 8 janvier 2007 (donc contemporaine de la Loi sur l'organisation déconcentrée de l'État), relative à la chefferie traditionnelle et au statut des chefs traditionnels au Togo¹⁴. La place de la chefferie ici est parfaitement conforme à l'article 143 de la Constitution qui dispose : « *L'État togolais reconnaît la chefferie traditionnelle, gardienne des us et coutumes. – La désignation et l'intronisation du chef traditionnel obéissent aux us et coutumes de la localité.* ». D'autant plus que cet article trouve sa place dans le même Titre que les collectivités territoriales, comme on l'a indiqué plus haut.

« *La chefferie traditionnelle est animée par des chefs traditionnels* » (art. 3 Loi n° 2007-002), qualité reconnue légalement « *à toute personne physique désignée à la tête d'une unité administrative de base, à savoir le canton, le village ou le quartier* » (art. 4 texte précité). Il est important d'ajouter que pour être désigné (la tradition) et reconnu (la partie administrative) comme chef traditionnel, il faut remplir les conditions prévues à l'article 8 de la Loi, incluant notamment celle de « *remplir les conditions d'aptitude* ».

14. JO de la République togolaise, n° spécial; 10 janvier 2007, pp. 4-6.

exigées par la coutume », ce qui doit permettre d'une part la désignation, d'autre part l'intronisation, cérémonies qui « obéissent aux us et coutumes de la localité » (art. 10 de la Loi).

On retiendra encore que « les fonctions de chef traditionnel sont (...) incompatibles avec tout mandat électif » (art. 9 Loi n° 2007-002).

« Le chef traditionnel est le gardien des us et coutumes. À ce titre, il veille à l'harmonie et à la cohésion sociale. – Il dispose d'un pouvoir d'arbitrage et de conciliation des parties en matière coutumière » (art. 20 Loi n° 2007-002).

On notera pour finir que seul le chef de canton « bénéficie d'une indemnité annuelle de fonction ».

TABLEAU 1. Organisation administrative et décentralisation au Togo

Circonscription administrative	Nb	Collectivité décentralisée	Nb	Personnalité morale	Autonomie financière	Instance délibérative	Exécutif
Région	5						Gouverneur nommé par décret
		Région		Oui	Oui	Conseil de région élu	Président du Conseil régional
District autonome		District autonome		Oui comme collectivité décentralisée. Non comme circonscription administrative.	Même chose	Oui ; Conseil de District autonome. Non comme circonscription administrative.	Gouverneur nommé par Président de la République
Préfecture	30			Non	Non	Conférence administrative préfectorale consultative	Préfet nommé par décret
Sous-préfecture				Non	Non		Sous-préfet nommé par décret
		Commune	30			Conseil municipal élu	Maire élu par le Conseil
Canton				Non	Non		Chef de canton élu
Village				Non	Non		Chef de village élu
Quartier				Non	Non		Chef de quartier élu

III. La vie domaniale et foncière

Elle est particulièrement influencée par les présences coloniales évoquées plus haut, même si, depuis l'Indépendance, un certain nombre de textes ont été adoptés avec le souci primordial d'amorcer une réforme agro-foncière¹⁵, susceptibles de favoriser un développement largement tourné vers le monde rural, trop marqué par un parcellaire extrêmement complexe et surtout fait de parcelles trop petites pour être vraiment rentables économiquement¹⁶. Cette réforme devait aussi satisfaire à certaines exigences juridiques, dont la nécessité de dépasser le dualisme juridique hérité de la présence coloniale mais également de tenter de mettre un terme à des influences coutumières excessives et trop diversifiées. On retrouvait les catégories juridiques classiques, auxquelles il fallait ajouter les spécificités relatives à la gestion des droits coutumiers et du domaine national. L'Ordonnance de 1974 fixant le régime domanial et foncier et portant réforme agro-foncière distinguait donc trois catégories relativement classiques, par-delà les apparences formelles : « 1) *Les terres détenues par les collectivités coutumières et les individus en fonction d'un titre foncier ou en vertu du droit coutumier et dans les limites fixées d'après les principes généraux énoncés au chapitre II de la présente ordonnance*; 2) *Les terres constituant le domaine public et le domaine privé de l'État et des collectivités locales*; 3) *Le domaine foncier national constitué par toutes les autres terres ne pouvant être classées dans l'une et l'autre catégories énumérées ci-dessus* » (art. 1 Ordonnance n° 12 du 6 février 1974). Les terres se divisent donc en domaine public, domaine privé de l'État et des collectivités, domaine privé des particuliers (terrains appropriés selon l'immatriculation), terrains coutumiers, et domaine national né de la réforme de 1974. Cette dernière était fondée, rappelons-le, sur une généralisation du monopole foncier de l'État, mais avec la volonté *in fine* de généraliser l'appropriation privative du sol par l'immatriculation¹⁷. Il a fallu attendre 2018 pour que la publication d'un nouveau Code foncier et domanial, objet de la Loi n° 2018-005 du 14 juin 2018, vienne bouleverser le paysage juridique.

● Dispositif législatif et réglementaire

Généralités

L'ensemble du dispositif domanial et foncier est donc désormais réglé par la Loi n° 2018-005, dans laquelle on retrouve à la fois les concepts classiques (domaine public, domaine privé, propriété privée) et des innovations de 1974, comme celle du domaine foncier national ou des adaptations contemporaines. Le texte, volumineux, compte 724 articles. En vertu de l'article 3, « *le présent Code a pour objet de déterminer les règles et les principes fondamentaux applicables en matière foncière et domaniale et de régir l'organisation et le fonctionnement du régime foncier et domanial en République togolaise* », mais on remarque surtout ensuite l'article 4 : « *Les dispositions du présent Code sont applicables aux différents droits réels immobiliers. – Elles sont en outre applicables : 1) aux domaines public et privé de l'État et des collectivités territoriales; 2) au domaine foncier national dans sa consistance à la date de la publication au Journal officiel de la République togolaise du présent Code; 3) aux biens immobiliers des personnes privées, à l'organisation et au fonctionnement du régime foncier et domanial en République togolaise.* ». Il apparaît clairement que la rédaction du Code risque de susciter des interrogations tant la formulation de l'article 4 pose des problèmes (par exemple, comment interpréter le point 3, ne serait-ce qu'au regard des règles coutumières?).

15. Ordonnance n° 12 du 6 février 1974, fixant le régime domanial et foncier et portant réforme agro-foncière.

16. La réforme de 1974 avait trois objets principaux : « *Obtenir une meilleure répartition démographique grâce à la mise en valeur de périmètres peu exploités et insuffisamment peuplés; – réanimer l'économie rurale en freinant le départ des classes d'âge les plus dynamiques et les plus productives; – mettre en place des structures autorisant de meilleurs rendements, une meilleure conservation des produits et une amélioration des circuits de distribution des produits et de commercialisation* », ministère de l'Aménagement rural, communication au Séminaire international sur la réforme agro-foncière dans les pays du Conseil de l'Entente en Afrique de l'Ouest, Lama-Kara, 23-29 octobre 1978.

17. On retrouve cette obligation de l'immatriculation pour les terres entrant dans le domaine national (art. 32 Ordonnance de 1974), pour celles du domaine privé de l'État (art. 25 Ordonnance de 1974), et bien sûr, pour les terrains des personnes privées.

L'article 5, quant à lui, est éclairant sur ce que l'on pourrait appeler « l'esprit de la nouvelle législation » : « *Le régime foncier en vigueur en République togolaise est celui de l'immatriculation des immeubles, déterminé par les dispositions du titre III du présent Code. Il régit l'ensemble des terres rurales, périurbaines et urbaines et repose sur la publication sur des livres fonciers.* ». Donc, priorité proclamée de la propriété privée foncière immatriculée, donc du système civiliste, en dépit des coutumes. Et ici encore, il faut faire abstraction de l'incertitude de la rédaction.

Et conformément à la nouvelle *doxa* déjà rencontrée dans de nombreux pays, le texte inclut un article 9, consacré aux définitions, qui ne comprend pas moins de 114 items, dont de nombreux qui relèvent de la culture juridique de base, voire parfois de la langue commune, et qui n'ont pas leur place ici, par exemple « abus », « *abusus* », « affermage », « aliénation », « *contra* », « défrichement », « propriété », et même, parfois, des concepts qui mériteraient au contraire des dispositions pleines et entières dans le Code comme « biens vacants et sans maître ».

Le domaine public

Il faut avancer loin dans le texte pour découvrir enfin les dispositions relatives aux domaines publics tant de l'État que des collectivités territoriales, alors que ces règles conditionnent le contexte d'application des dispositions relatives en particulier à la propriété privée. Plus précisément, elles commencent à l'article 505 et 26 articles seulement y sont consacrés.

Le régime du domaine public est donc déterminé par les articles 505 à 530 de la Loi n° 2018-005 de l'Ordonnance n° 12 de 1974, lesquels reprennent largement les dispositions antérieures, autrement dit celles du régime classique mis en place par le décret colonial de 1928, traitant à la fois du domaine et des servitudes d'utilité publique, consistant en domaine public naturel (art. 507 de la Loi) et artificiel (art. 508), avec les règles juridiques habituelles : inaliénabilité, insaisissabilité et imprescriptibilité (art. 511), sans que le lien soit fait avec l'affirmation posée dans l'article 505 sur l'existence d'une appropriation du domaine public. Au minimum, un questionnement sur la cohérence des deux serait justifié.

Le domaine privé

La consistance du domaine privé de l'État est fixée par l'article 531 de la Loi n° 2018-005 : « 1) *les immeubles et autres droits réels immobiliers appartenant à l'État*; 2) *les terres provenant de concessions rurales, urbaines ou industrielles abandonnées*; 3) *les biens en déshérence appréhendés et gérés conformément à la législation sur les successions vacantes*; 4) *les terres et biens immobiliers immatriculés au nom de l'État*; 5) *les immeubles du domaine public qui ont été déclassés.* ». Cette rédaction est la reprise pure et simple de la rédaction de l'Ordonnance de 1974 sur le même sujet.

Les terrains du domaine privé sont répartis en terrains affectés et en terrains non affectés (art. 533 Loi précitée), les premiers étant ceux que l'État met gratuitement à la disposition des services de l'État ou à des collectivités pour leur fonctionnement (art. 534 Loi précitée).

Sur les terrains non affectés, l'État peut se comporter comme une personne privée, donc un propriétaire de droit commun, par exemple pour les céder ou les louer, ou en maître du domaine, appliquant des procédures domaniales spécifiques (par exemple la concession) pour attribuer ces terrains à des personnes physiques ou morales susceptibles de les mettre en valeur (art. 545 Loi n° 2018-005).

Le régime spécifique des concessions, des procédures domaniales, est fixé par les articles 552 à 555 de la Loi précitée et le dispositif en est classique.

On doit remarquer que les composantes du domaine national (voir ci-après), une fois immatriculées au nom de l'État, rentrent d'une certaine manière dans le domaine privé de celui-ci, mais les conditions de leur immatriculation justifient que l'on maintienne plutôt, prioritairement, le rattachement au domaine national, en attendant la mise en valeur des terrains considérés.

Les mêmes dispositions s'appliquent *mutatis mutandis* au domaine privé des collectivités locales.

La propriété privée

Là encore les dispositions sont très classiques, comme c'était déjà le cas en 1974, puisqu'on retrouve toujours le régime de l'immatriculation défini par le Décret du 26 juillet 1932 tel que modifié et complété, qui a pris la suite du système allemand mis en place dès le début du siècle¹⁸, ainsi que les principales dispositions du Code civil relatives à la propriété. C'est ainsi que l'article 136 de la Loi n° 2018-005 dispose : « *La propriété est le droit exclusif et perpétuel d'user, de jouir et de disposer des choses et des droits.* ». Cette disposition devrait d'ailleurs continuer d'être rattachée au Code civil plutôt qu'au Code foncier car il n'y a dans sa rédaction rien qui rappelle le foncier !

L'immatriculation et le régime de la propriété foncière immatriculée sont réglés aux articles 213 à 316 qui fusionnent en pratique certaines dispositions anciennes du Décret de 1932 et d'autres de l'Ordonnance de 1974, plus encore d'autres qui faisaient précédemment l'objet de textes spécifiques. Mais on ne voit là-dedans guère d'innovations.

Fondamentalement, on voit là une marque supplémentaire de l'importance de ce qui paraît être un principe fondamental de la politique domaniale et foncière au Togo : ne reconnaître comme seule appropriation authentique que celle fondée sur le titre foncier correspondant à un immeuble immatriculé.

L'article 1 de l'Ordonnance de 1974 prévoyait une reprise du terrain en cas de mise en valeur insuffisante, ce qui pouvait être interprété comme constituant une limite économique de ce droit de propriété puisqu'il s'applique aux terres incultes ou abandonnées depuis dix ans, sans préciser si ces terres sont appropriées ou non. Cela semble avoir désormais disparu.

Les terrains coutumiers

Ils ont été préservés historiquement. Les Allemands n'ont pas eu le temps de s'installer vraiment à l'intérieur du pays. Puis les Français, au début de leur installation, s'étaient vu imposer par le mandat de la Société des nations « *de prendre en considération les lois et les coutumes indigènes* »¹⁹. Cette situation semblait avoir évolué au milieu des années 1930, période à partir de laquelle « *on insiste sur l'instabilité et la fragilité de la possession coutumière* »²⁰ et donc sur la nécessité de la remplacer par une politique plus systématique d'établissement et de reconnaissance de la propriété écrite. La réforme agro-foncière de 1974 n'avait fait d'une certaine manière que confirmer ce dispositif de préservation des droits coutumiers, puisqu'elle garantissait « *le droit de propriété à toute personne ou collectivité pouvant se prévaloir d'un droit coutumier sur les terres exploitées* » (art. 2 Ordonnance n° 12 de 1974). Mais, en même temps, le principe était posé de la transformation des droits coutumiers sur les terrains, après mise en valeur, dans un délai maximal de cinq ans à compter de la date de publication de l'Ordonnance n° 12, en titre de propriété définitif, après une procédure de constatation de la mise en valeur. Faute d'une telle démarche, les droits coutumiers étaient considérés comme prescrits et les terres qui en étaient l'objet pouvaient tomber sans indemnisation ni restriction dans le domaine national. Nous sommes loin de la date d'expiration de ce délai de confirmation légale des droits coutumiers. Néanmoins, ceux-ci sont toujours là ! Et on imagine bien les difficultés qui pourraient surgir si l'administration prétendait invoquer la prescription légalement prévue ! Cela explique sans doute, en partie au moins, les dispositions de la Loi n° 2018-005.

18. Les Allemands ont instauré le système du *Grundbuch* (Livre foncier) et des *Grund Akten* (titres fonciers) au Togo, par une Ordonnance du 21 novembre 1902 et deux Décrets d'application (19 juillet et 5 septembre 1904), le dispositif ayant commencé à fonctionner en février 1906. L'introduction de l'immatriculation modèle « colonies françaises », dès 1920, n'a donc pas constitué un événement juridique. Cependant, il faut remarquer que pour certains analystes, « *en appliquant au Togo les principes de l'immatriculation immobilière et de la constatation des droits fonciers coutumiers, les mandataires vont contribuer à une rigidification progressive du système des terres au Sud Togo* » ; LE BRIS Emile, *op. cit.*, p. 235.

19. Ce qui a justifié la promulgation du Décret du 13 mars 1926, posant le principe du respect des terroirs villageois et des modes de production indigènes, même si deux limites étaient plus ou moins prévues : d'abord favoriser le plus possible la rupture des indivisions traditionnelles, ensuite laisser se multiplier les contrats de cession provisoire (vente à terme, mise en gage, contrat d'exploitation « *dibi-ma-dibi* » (avec partage des récoltes en deux), avec comme objectif commun de favoriser le développement consécutif de la propriété individuelle.

20. LE BRIS Emile, « *Suppression démographique et évolution foncière : le cas du Sud-Ouest du Togo* », in *La réforme agro-foncière dans les pays du Conseil de l'Entente en Afrique de l'Ouest, African Perspectives, 1979-1*, African Studies Centrum, Leiden.

Le nouveau Code atteste sans ambiguïté d'une autre appréciation de l'univers coutumier, comme on le lit à l'article 624 du Code : « *Les dispositions du présent titre (dispositions relatives aux terres rurales et aux terres de tenure foncière coutumière) s'appliquent au domaine privé rural de l'État et des collectivités territoriales ainsi qu'aux terres appartenant aux personnes physiques ou personnes morales de droit privé. – Elles s'appliquent en outre à toutes les terres de tenure foncière coutumière.* ». Le législateur fait de ces droits coutumiers une catégorie singulière, ils ne sont ni des droits présumés relever du régime du domaine privé de l'État comme c'est souvent le cas, ni des droits de propriété privatifs, susceptibles d'être protégés comme tels. Or, curieusement, à l'article 625, donc le suivant, il est disposé que « *les terres rurales s'entendent comme celles définies à l'article 9 point 89 du présent Code*²¹. – *Les terres rurales comprennent : – 1) le domaine privé rural de l'État et des collectivités territoriales; – 2) les terres rurales appartenant aux personnes physiques, aux collectivités familiales et aux personnes morales de droit privé* ». Autrement dit, au point 2, on peut penser que les terres coutumières seraient partie intégrante des terres appartenant aux collectivités familiales; faute de quoi elles auraient disparu!!! Ce qui traduit une autre perception des droits coutumiers, rattachée aux droits des personnes du droit civil, ce qui réduit la perception coutumière.

Curieusement, l'article 626 ajoute une couche de problèmes aux précédents : « *Il est reconnu aux personnes physiques, aux collectivités familiales et aux personnes morales de droit privé, le droit de participer à la définition des règles spécifiques de gestion des terres rurales édictées par le présent Code conformément à l'intérêt général, aux lois et règlements de la République et aux arrêtés communaux en vigueur. Ces règles doivent faire l'objet d'un arrêté communal à l'issue de consultations organisées avec les populations.* ». S'agit-il, sans le dire, de vouloir contribuer à une identification des droits coutumiers? Dans ce cas, que de contradictions! Sans compter que constitutionnellement, c'est à l'Assemblée de dire la loi et aux acteurs publics concernés de faire les règlements d'application.

Dans une approche plus constructive, il faut souligner la présence dans le Code de dispositions relatives à « *la constatation des droits fonciers coutumiers* » (Sous-Titre 2 du Titre 8). Notons qu'il n'est pas question d'une constatation mais de la constatation. La procédure est décrite dans les articles 628 à 639 du Code. C'est donc bien une démarche qui est offerte, sous réserve de respecter une procédure décrite dans les articles qui suivent. Et celle-ci vise à permettre « *de faire constater et affirmer* » les droits coutumiers, au regard des tiers, publics comme privés (art. 628). Il faut une demande écrite, adressée au maire de la commune du lieu de situation du terrain (art. 629). Une enquête est alors organisée par ce dernier, sur le terrain, pour reconnaître les droits revendiqués, y incluant leur dimension territoriale. Les oppositions peuvent être reçues, traitées ou mises en instance. Le terrain doit être borné dans un délai de trois mois, celui de la publication des droits dont le constat est demandé. Toutes les pièces de la procédure sont constituées en un livret (appellation de la Loi, art. 632), « *auquel est joint, dans la mesure du possible, un plan des lieux* ». On se demande pourquoi cette précision « *dans la mesure du possible* » alors que l'article 631 impose le bornage par des géomètres, ce qui inclut l'élaboration d'un plan de parcelle! Et un registre *ad hoc* est ouvert à la commune pour y transcrire les indications mentionnées dans le livret, « *chaque inscription étant datée et faite sous un numéro particulier* ». Alors que l'on pense à une imitation du livre foncier, en même temps, il faut savoir si le numéro particulier s'applique à la parcelle, ou s'il faut envisager une mention chaque fois qu'une modalité varie, ce qui rendrait le registre totalement inutile! Bref, encore une fois, la rédaction du Code semble avoir été un peu rapide.

Et pourtant les conséquences de cette procédure sont importantes, puisque comme en dispose l'article 640 du Code : « *La propriété d'une terre rurale de tenure foncière coutumière est établie par son inscription au registre spécial visé à l'article 629 alinéa 2 du présent Code, (...)* ». Et encore une fois, curieusement, cet alinéa clair est immédiatement suivi d'une disposition « incompréhensible » : « *L'État peut les attribuer aux collectivités territoriales, directement ou à la demande de celles-ci dans la mesure où elles sont situées sur leur territoire administratif* » (art. 640 alinéa 2). Attribuer quoi? Et quel lien avec l'affirmation du droit de propriété à l'alinéa précédent? Et d'ailleurs, on passe ensuite directement à l'article 642 (pas de 641!), où il est question des biens vacants et sans maître comme aux articles suivants.

21. Cette référence est très curieuse car le point 89 en question est rédigé comme suit : « *Opération d'habitat : toute opération de construction d'immeubles destinés à l'habitation, (...)* »; autrement dit, il n'y a aucun lien avec les terres rurales, encore moins coutumières!

Le domaine foncier national

Il est régi par les articles 556 à 563 de la Loi n° 2018-005. Mais en pratique, ce dispositif ne commence qu'à l'article 560, les articles précédents étant consacrés à des dispositions relatives au domaine privé de l'État et qui sont parfois étonnantes !

Pour en revenir au domaine foncier national (l'innovation de l'Ordonnance de 1974, rappelons-le), « *il comprend toutes les terres ne pouvant être classées ni dans la catégorie des terres détenues par les collectivités coutumières ni dans la catégorie des terres constituant les domaines publics et privés de l'État et des collectivités locales. – Il est définitivement constitué dans ses limites, étendue et consistance, à la date de la publication au Journal officiel de la République togolaise du présent Code. Il ne peut plus incorporer aucun nouvel immeuble* » (art. 560 Loi n° 2018-005).

Cette rédaction appelle les remarques suivantes :

- >> si on lit bien le premier alinéa, les terres privées, titrées ou non, relevant de la propriété foncière, sont incluses dans ce domaine foncier national ! Ce qui est plus que singulier ! ;
- >> les collectivités sont ici qualifiées de « locales » ; ne s'agirait-il pas plutôt de « territoriales » pour respecter le système local ? Car il ne peut s'agir des coutumières déjà évoquées plus haut dans l'alinéa 1 du même article ;
- >> comment ce domaine pourrait-il être définitivement constitué dans ses limites ????

En 1974, ce domaine foncier national devait constituer la partie importante et originale du système domanial et foncier togolais²². Cela se retrouvait dans sa composition telle que fixée par l'Ordonnance de 1974. Il était composé des terres qui n'étaient détenues ni par les collectivités coutumières, ni par des individus²³, et qui ne faisaient partie ni du domaine public, ni du domaine privé de l'État ou des collectivités²⁴. Il contenait donc « *toutes les terres incultes ou abandonnées depuis plus de dix ans* ». « *Sont considérées comme incultes et par conséquent non susceptibles de faire l'objet d'un titre de propriété au bénéfice des collectivités ou des particuliers les revendiquant, les terres qui n'auront supporté aucune culture ni fait l'objet d'aucune mise en valeur depuis plus de dix années consécutives au moment où la procédure d'inventaire et de constatation sera pratiquée sur les périmètres destinés à être incorporés au domaine national* » (art. 5 Ordonnance n° 12 de 1974). L'Ordonnance prévoyait toutefois deux limites : d'une part, c'était à l'État de prouver l'abandon des terres en question, d'autre part, les collectivités coutumières se voyaient reconnaître des réserves foncières ou forestières adjacentes aux superficies alors occupées, pour une superficie égale à ces dernières. Elles conservaient par ailleurs leurs droits d'usage traditionnels (chasse, cueillette, parcours, pâturage...), tant qu'il n'y avait pas incompatibilité entre ces droits et le nouvel usage envisagé par l'État (art. 31 Ordonnance n° 12). Le domaine national devait contenir aussi, après cinq ans à compter de la date de publication de la Loi, toutes les terres objet de droits coutumiers qui n'auraient pas été transformés en droits de propriété définitifs et titrés. Il est clair que l'on est loin de cela aujourd'hui.

La gestion de ce domaine national est de la compétence du seul État (art. 561 Loi n° 2018-005), et doit avoir pour objectif de permettre la mise en place d'opérations de développement rural, urbain ou industriel. Pour que la gestion de ces terrains puisse être opérationnelle, deux conditions doivent être remplies : les terrains doivent être immatriculés au nom de l'État, et les terres doivent être confiées en gestion à des structures *ad hoc* (art. 563).

22. « *Le but de la création de cette catégorie de terres est de permettre à l'État de récupérer les terres incultes et éventuellement non appropriées afin d'en organiser la mise en valeur rationnelle dans l'intérêt de toute la population.* ». Ministère de l'Aménagement rural, communication au Séminaire international sur la réforme agro-foncière dans les pays du Conseil de l'Entente en Afrique de l'Ouest, Lama-Kara, 23-29 octobre 1978.

23. Sous-entendu, disposant d'un droit de propriété en bonne et due forme.

24. Art. 1 Ordonnance n° 12 de 1974 précitée. Comme le dit si bien un juriste togolais : « *Le mode de constitution du domaine foncier national est apparemment très simple. Cette catégorie est représentée par les terrains qui (...) ne sont ni des propriétés privées individuelles ou collectives, ni des propriétés de l'État.* » KOFFIGOH Kakou, « La réforme agro-foncière au Togo », in *Enjeux fonciers*, Karthala, 1982, p. 240 et suiv.

TABLEAU 2. Gestion domaniale et foncière au Togo

Nature domaniale	Contenu	Modalités juridiques	Instruments de gestion	Acteur(s) concerné(s)
Domaine public de l'État et des collectivités	Domaine public naturel et domaine public artificiel	Inaliénabilité. Insaisissabilité. Imprescriptibilité.	Concessions et autorisations provisoires d'occuper	État
Domaine public des collectivités territoriales		Inaliénabilité. Insaisissabilité. Imprescriptibilité.		Collectivités territoriales : régions, communes
Domaine foncier national	Tous les terrains qui ne font pas partie du domaine public, qui ne sont pas immatriculés, qui ne sont pas détenus coutumièrement, individuellement ou collectivement, et de manière plus générale, toutes les terres incultes ou abandonnées depuis plus de dix ans	Gestion de ce domaine pour les besoins d'opérations de développement rural	Immatriculation préalable au nom de l'État et attribution en gestion à des structures coopératives <i>ad hoc</i>	Administration des Domaines, Cadastre, Conservation foncière, et organes spécialisés
Domaine privé de l'État	<ul style="list-style-type: none"> Terrains immatriculés au nom de l'État. Terrains sans statut juridique écrit après immatriculation au nom de l'État. 	<ul style="list-style-type: none"> Procédures domaniales spécifiques. Droit d'affectation. et <ul style="list-style-type: none"> Droit de propriété selon règles du Code civil et de l'immatriculation. 	<ul style="list-style-type: none"> Concession provisoire à mettre en valeur et à transformer en titre. Affectations à des services publics. Cessions, locations, donations... 	Administration des Domaines et Cadastre. Administration territoriale pour attributions provisoires.
Domaine privé des collectivités territoriales	Terrains immatriculés au nom de celles-ci	Droit de propriété selon règles du Code civil et de l'immatriculation	Cessions, donations, locations...	Conservation foncière, Cadastre
Propriété privée	Terrains immatriculés au nom d'une personne privée	<ul style="list-style-type: none"> Droit de propriété selon règles du Code civil et de l'immatriculation. Retrait du terrain en cas d'insuffisance ou d'absence de mise en valeur. 	Cessions, donations, locations...	Conservation foncière, Cadastre
Domaine coutumier	Terrains objet de droits coutumiers	Reconnaissance des droits dans des livrets sous réserve d'utilisation effective des terrains, y compris des réserves d'une superficie équivalente	Conventions privées, éventuellement avec authentification administrative	Communes. Détenteurs coutumiers.

● Organisation administrative

Le Code foncier et domanial de 2018 met en place tout un dispositif institutionnel qui est l'objet du Titre 2 du texte.

Il y a d'abord les institutions chargées de la réforme foncière et domaniale. Dans la pratique, il n'y en a qu'une seule, la Commission interministérielle de la réforme foncière et domaniale (CIRFD), « créée par décret », ce qui est évidemment une maladresse de langage. La Loi en effet institue déjà la CIRFD, laissant au décret le soin d'en préciser toutes les modalités utiles. Cette structure « *a pour mission de préparer tous les projets de textes législatifs et réglementaires relatifs à la politique foncière et domaniale en zones urbaines et rurales en application du présent Code. – Elle est consultée sur les grands problèmes fonciers et domaniaux. Elle est chargée de suivre l'application de la législation en matière foncière et domaniale en vigueur* » (art. 17, Loi n° 2018-005)²⁵.

Il y a ensuite les institutions chargées de la gestion foncière et domaniale :

- >> la première de celle-ci est l'Agence nationale du domaine et du foncier (ANDF) qui est un « *établissement public à caractère technique et scientifique de type spécifique* » (art. 19 Loi n° 2018-005). Cette Agence, placée sous la tutelle du ministère chargé des Affaires foncières et domaniales, « *est investie d'une mission de sécurisation et de coordination de la gestion foncière et domaniale au plan national. Elle est aussi chargée de la mise en œuvre des politiques, stratégies, programmes et projets de l'État en matière foncière et domaniale* » (art. 20 Loi n° 2018-005). Plus important, l'Agence a aussi compétence pour des actions très concrètes ; elle peut par exemple « *requérir une immatriculation collective au nom et pour le compte des collectivités familiales et des associations d'intérêt foncier conformément aux dispositions des articles 96 et suivants du présent Code* » (art. 23 Loi n° 2018-005). Elle peut créer des « *bureaux communaux du domaine et du foncier* » (par exemple pour appuyer les communes dans leur gestion des droits coutumiers, comme on l'a vu plus haut). Elle peut aussi appuyer l'État et les collectivités dans les procédures d'expropriation pour cause d'utilité publique (art. 25 Loi n° 2018-005) ;
- >> il y a aussi le Conseil consultatif Foncier (CCF) dont les modalités doivent être fixées par décret. Ce Conseil « *a pour mission de servir de lieu d'échange et de concertation quant aux actions à privilégier pour la mise en œuvre du présent Code* » (art. 27 du Code) ;
- >> il y a encore, au niveau communal, les Commissions de Gestion Foncière (CoGeF), mises en place par décret, au niveau de chaque commune. Ces instances consultatives sont là pour appuyer les maires. En milieu rural, elles sont relayées au niveau villageois par des démembrements nommés Section villageoise de gestion foncière (SVGF) ; en milieu urbain, le relais est au niveau des quartiers sous la forme d'une Section de gestion foncière de quartier (SGFQ) (art. 30 Loi n° 2018-005).

Et puis, il y a les institutions plus « habituelles » comme le Cadastre mais auquel on donne une place plutôt inhabituelle, même si cela a tendance à se multiplier à l'échelle du continent. L'article 32 dispose qu'« *il est créé un cadastre pour la gestion de l'ensemble des documents administratifs et techniques décrivant la propriété foncière* ». Et pour éviter toute ambiguïté, le législateur en rajoute dans les articles suivants. Ainsi l'article 33 est-il rédigé comme suit : « *Le cadastre constitue un garant essentiel de la propriété foncière. (...)* ». Autrement dit, on pourrait en conclure que le Cadastre est l'institution juridique. Mais la deuxième phrase de l'article 33 dispose *a contrario* que « *de par sa nature, il ne peut faire perdre ni conférer un droit de propriété* ». Même si « *le cadastre est le système unitaire informatisé des archives techniques, fiscales et juridiques et de toutes les terres du territoire national* ». On retrouve là le fantasme obsessionnel de maints experts de l'informatisation universelle des parcelles... « *Le cadastre est installé au sein du service de la conservation chargé de l'immatriculation foncière. Il est organisé à l'échelle nationale et communale* » (art. 37 Loi n° 2018-005).

On trouve aussi, et ce n'est pas surprenant, la Conservation de la propriété et des droits fonciers (art. 50 Loi précitée), qui, depuis la période coloniale, est le service « *chargé d'assurer aux titulaires la*

25. Il en existait une version antérieure dans l'Ordonnance de 1974, mise en application par le Décret n° 77-165/PR du 16 août 1977, portant institution de la commission interministérielle de la réforme foncière et domaniale.

garantie des droits réels qu'ils possèdent sur les immeubles soumis au présent Code », cela par la tenue de livres fonciers, par la publication des demandes d'inscription afin de les purger de toute opposition, etc. Bref, il n'y a pas là d'innovation particulière. Une précision utile, « *l'immatriculation est facultative. Exceptionnellement, elle est obligatoire (...)* », l'article 55 précisant un certain nombre de cas obligatoires comme celui des aliénations ou concessions de terres domaniales. Un décret doit préciser les modalités d'organisation de la Conservation à l'échelle nationale comme à celle locale.

Il existe aussi des institutions plus spécifiques, comme le Fonds de dédommagement foncier (FDF), créé par l'article 85, avec comme mission « *de renforcer et de simplifier l'accès de l'État et des collectivités territoriales à la terre dans le cadre de leurs politiques de développement et pour leurs différents besoins d'utilité publique* » (art. 86 Loi précitée), fonds alimenté par « *les impôts et taxes fonciers sur l'immeuble concerné* ». Ou encore le Fonds de garantie (FG), créé par l'article 89 et qui « *a pour mission de réparer toute faute; omission ou erreur commise par le conservateur de la propriété foncière ou tout agent de l'administration à l'occasion de l'immatriculation d'un immeuble aux livres fonciers* » (art. 89 et 90 Loi précitée).

Le Code foncier inclut aussi, dans ce dispositif, un certain nombre de dispositions relatives aux associations foncières. Évidemment, on peut se poser la question de leur place ici, dans la mesure où il ne devrait pas s'agir d'institutions mais d'acteurs privés. En fait, c'est ce que l'on pourrait déduire de leur définition fournie en article 96 : « *L'association foncière est la convention par laquelle deux ou plusieurs propriétaires mettent en commun, d'une façon permanente, des parcelles de terre pour réaliser des opérations mentionnées à l'article 98 du présent Code.* ». On remarque ici que le législateur confond la convention et l'association de propriétaires qui en est le résultat possible ! Ce que l'article 99 confirme dans la phrase suivante, « *les associations foncières libres sont des personnes morales de droit privé régies par les dispositions des articles 104 à 107 du présent Code* ». Mais en fait, il y a des cas où les circonstances imposent que soient mises en place des organisations de propriétaires pour que ceux-ci puissent tenir des engagements légaux. C'est ce qui ressort de l'alinéa 2 du même article 99 qui dispose que « *les associations foncières autorisées ou constituées d'office²⁶ ainsi que leurs unions sont des établissements publics à caractère administratif, régis par les articles 108 à 120 du présent Code* ». Donc, certaines de ces associations sont bel et bien des partenaires du dispositif foncier global.

● Pratiques foncières

La pratique de l'administration coloniale, largement et prioritairement tournée vers l'élimination de fait des droits coutumiers par des droits individuels « modernes », s'est concrétisée par un extraordinaire émiettement des droits fonciers, ce qui, sur le terrain, a eu pour effet de produire un parcellaire souvent très complexe et qui a des conséquences très négatives sur les modalités de l'exploitation agricole du sol : difficultés à mobiliser les grands espaces nécessaires pour les cultures commerciales comme le palmier à huile, mais aussi impossibilité de pratiquer les rotations de jachères indispensables à la régénération des sols pour les cultures vivrières²⁷.

Le domaine national ne s'est pas concrétisé comme initialement prévu. Il faut dire qu'il a déjà fallu attendre quatre ans avant que les premiers textes d'application de l'Ordonnance ne soient publiés. Sur le plan pratique, on doit constater que tous les terrains coutumiers non titrés, comme cela était possible, ne sont pas tombés dans le domaine national au bout de cinq ans à compter de la date de publication de l'Ordonnance de 1974. Il se posait évidemment un problème d'opportunité, mais surtout de faisabilité.

26. Comme en dispose l'article 121 du Code, « *pour les ouvrages ou travaux mentionnés aux points 1 à 3 de l'article 98 du présent Code, pour lesquels existe une obligation légale à la charge des propriétaires et si une association foncière autorisée n'a pu être constituée, l'autorité administrative peut constituer d'office une association foncière regroupant l'ensemble des propriétaires intéressés* ». Cela concerne par exemple la nécessité de prévenir des risques naturels ou sanitaires, des pollutions, ou encore de préserver les ressources naturelles.

27. Toutes les études soulignent ce fait; on peut citer par exemple : « *Dans les régions méridionales, la densité démographique élevée (entre 100 et 200 habitants au kilomètre carré) aboutit inévitablement à "un émiettement extrême du foncier et à une complexité de la trame parcellaire" (Le Bris) (...). Ceci aboutit, durant la période contemporaine à un morcellement extrême des parcelles. Or, surpopulation et démembrement foncier ont pour corollaire une surexploitation sans jachère de régénération et aboutissent à l'épuisement du sol.* ». In *Les politiques foncières étatiques en Afrique noire francophone*, op. cit., p. 236.

Il n'en demeure pas moins que l'État conserve aujourd'hui, légalement, le moyen de fonder toute « expropriation » de titulaires de droits coutumiers²⁸.

Plus spécifiquement, dans le secteur urbain, le Togo semble se distinguer relativement de la plupart des autres pays africains objet de cette étude. Par exemple, si l'on s'intéresse à Lomé, capitale politique et économique du pays, qui devrait donc concentrer l'ensemble de la problématique foncière, on y rencontre une situation originale. « *On a, dans le cas de Lomé, une appropriation individuelle du sol par les Africains, dès l'origine de la ville, ce qui a conditionné toute l'évolution de celle-ci.* »²⁹. Il s'agit là d'une caractéristique qui se rencontre durant toute la période coloniale, mais aussi depuis l'Indépendance, dans les zones urbaines et périurbaines, et qui explique les lignes de force actuelles de la vie foncière urbaine : une offre qui s'adapte en permanence à la demande avec pour effet de maintenir une stabilité assez remarquable des prix fonciers, une faible part de l'État dans la production de parcelles, les opérateurs coutumiers disposant depuis longtemps de titres fonciers couvrant des superficies importantes³⁰ et faisant évoluer leur patrimoine foncier légalisé³¹ ; un certain gaspillage d'espace aussi, les parcelles étant relativement grandes (600 m² constituent une moyenne), et certains terrains demeurant non utilisés. Ces remarques sont d'autant plus importantes si l'on tient compte qu'au Togo, comme d'ailleurs au Bénin, il est essentiel, pour ne pas dire obligatoire, socialement et humainement, d'avoir sa maison, son « Chez... » – sans qu'il soit besoin d'ajouter « soi » ! Cette importance sociale de l'habitation a une influence sur le prix du terrain. Celui-ci n'est acheté que comme support et non pas comme un objet spéculatif, dont la finalité n'est que la revente pour des besoins de plus-value. Cette situation est telle que l'on pourrait penser que « *la quasi-absence de l'État du jeu foncier n'a pas introduit à Lomé les raretés artificielles qu'on a souvent vues ailleurs, là où les réglementations administratives gèlent de vastes surfaces pour toutes sortes de raisons, bonnes et moins bonnes.* »³².

En zone rurale, « *les pratiques foncières réelles varient considérablement d'une région à l'autre* »³³. On peut cependant tenter de dégager quelques lignes directrices. L'accès à la terre passe presque toujours par une première démarche auprès d'une autorité coutumière. On rencontre surtout des modes de cession « provisoire », correspondant à l'impossibilité traditionnelle d'aliéner en pleine propriété la terre, mais correspondant aussi à la politique de l'administration de favoriser autant que possible des transferts individualisés de droits fonciers, de manière à faire évoluer le monde rural vers un système juridique plus « moderne », considéré *a priori* comme plus adapté aux exigences du développement économique.

Parmi ces contrats traditionnels d'accès à la terre, il faut surtout signaler le « *dibi-ma-dibi* », instrument traditionnel s'il en est³⁴, qui permet la mise à disposition d'un terrain au profit d'une personne ou d'une famille, à charge pour celle-ci de partager les récoltes et produits par moitié (ou selon une autre proportion

28. Cela correspond à l'esprit de l'Ordonnance de 1974, mais aussi à la lettre de son article 3 : « *Les collectivités gardent sur l'ensemble des terres composant le domaine national leurs droits d'usage traditionnels, chasse, cueillette, parcours, pâturage, tant que l'exercice de ces droits n'est pas incompatible avec la nouvelle destination que leur a donnée l'État.* ».

29. MARGUERAT Yvon, *À chacun son chez... ; Histoire des pratiques foncières urbaines à Lomé*, ORSTOM, Lomé, janvier 1993, p. 1 ; l'auteur de l'étude indique par exemple que jusqu'en 1914 (donc sous le régime allemand), 513 titres fonciers ont été créés, dont seulement une trentaine pour des Allemands, les autres pour des Togolais (p. 7). Les statistiques pour la période suivante ne font que confirmer cette importance de la propriété écrite pour les nationaux.

30. C'est par exemple le cas du titre foncier n° 255 qui recouvre 432 ha, qui a été créé en 1927, à la demande du Chef Akllassou de Bè, et qui est « *source aujourd'hui du plus formidable litige foncier de la ville, d'autant plus inextricable qu'il repose sur un siècle de mensonges et de trucages. Nous touchons là un problème particulièrement épineux, celui de la chefferie traditionnelle et de ses éventuels droits fonciers.* ». MARGUERAT Yvon, *ibid.*, p. 8. Il faut préciser que si Akllassou avait fait immatriculer le terrain en question au nom de la « collectivité familiale », en 1950 son descendant Akllassou II avait, lui, fait réinscrire le titre au nom de lui-même et de ses seuls trois fils, d'où de multiples conflits avec les autres membres des familles fondatrices « Adela ». Si celles-ci ont pu faire reconnaître une partie de leurs droits, les opérations intervenues sur des parcelles du titre 255 sont évidemment contestables et contestées, dans des conditions difficiles à apprécier et arbitrer.

31. Ce que l'on remarque à Lomé semble pouvoir s'appliquer aux autres agglomérations. Comme le signale MARGUERAT Yvon (*ibid.*, p. 41) : « *Il faut constater la virtuosité avec laquelle les autorités coutumières des villages de la périphérie de Sokodé (...) maîtrisent les pratiques foncières modernes en sachant évaluer les opportunités, en utilisant les géomètres pour effectuer les lotissements et les procédures administratives, et en faisant entériner par les pouvoirs publics (préfet ou maire), la validité des transactions.* ».

32. MARGUERAT Yvon, *ibid.*, p. 35.

33. LE BRIS Emile, cité dans *Les politiques foncières étatiques en Afrique noire francophone*, *op. cit.*, p. 254.

34 Sur ce sujet, on consultera avec intérêt la contribution de GU-KONU Yéma E., « Une pratique foncière dans le sud-ouest du Togo ; le "dibi-ma-dibi" », in *Enjeux disputés en Afrique Noire*, ouvrage collectif, Karthala, 1986, p. 243 et suiv.

définie d'accord parties). La « *redevance en nature* » doit avoir une double signification : d'abord, rappeler que les droits fonciers n'ont pas été cédés, mais « *prêtés* », ensuite, constituer une sorte de rémunération pour le détenteur des droits fonciers. Historiquement, le *dibi-ma-dibi* ne concernait que les plantations de cacao et de café, le contrat étant valable pour la durée de vie des plantations en question. L'évolution tant de l'économie de plantation que de la démographie ont entraîné une modification profonde du système qui a alors été utilisé aussi pour des productions vivrières. Cela a amené à transformer la nature du contrat qui constitue un mode privilégié d'accès à la terre, et des rapports entre « *propriétaire du terrain* » et exploitant qui rappellent ceux du métayage classique.

● Gestion des conflits

« Les litiges fonciers au Togo, une véritable poudrière ! »³⁵. Ce titre d'un article publié par RO Radio Oreole, en avril 2016, illustre sans ambiguïté la situation des conflits fonciers au Togo. Comme il est ensuite écrit dans le même document, « *le contrôle de la terre et de l'accès aux ressources naturelles suscitent, au Togo, des formes de concurrence, de tensions exacerbant et des violences inouïes, impliquant plusieurs types d'acteurs : les propriétaires spécialistes des doubles ventes, les géomètres ambigus, les huissiers, notaires et juges véreux, les agents perfides ou déloyaux du cadastre* »³⁶. Compte tenu de tout ce qui a été dit précédemment, on peut comprendre qu'en zone urbaine, comme en zone rurale, les conflits soient multiples et qu'ils se rattachent tous, peu ou prou, à des transactions marquées par des interventions coutumières. Comme il est indiqué dans l'article déjà cité ci-dessus : « *On trouve une dualité droit coutumier/droit moderne, les communautés résistant en fait à un certain arbitraire de l'État en se référant au droit coutumier qui se base sur les droits ancestraux des membres des communautés. Ils n'hésitent cependant pas à recourir à la loi moderne quand ils estiment selon les situations qu'elle défend mieux leurs intérêts.* ».

En zone urbaine, sur les terrains, parfois même titrés au nom de l'une ou l'autre personne, on opère souvent des délimitations de parcelles pour des raisons familiales ou coutumières. Les très grands terrains de Lomé, attribués très tôt, par les Allemands, mais ensuite par l'administration française, à des chefs coutumiers, l'étaient en fait à des collectivités symbolisées un peu abusivement, sur le plan des droits fonciers, par le chef traditionnel ou le chef reconnu par l'administration pour ses besoins propres de gestion administrative et politique. Depuis, de multiples changements sont intervenus dans la famille coutumière, et les indivisions plus ou moins nébuleuses sont multiples, suscitant toutes sortes de transactions³⁷ par des opérateurs qui ne sont pas toujours ceux qui en auraient le droit, provoquant en même temps une certaine insécurité foncière qui amène les personnes intéressées à recourir aux instruments de droit. Et le recours au titre foncier, longtemps considéré comme une garantie, s'est révélé insuffisant. Comme on le raconte, un propriétaire nanti de son titre peut se voir dépossédé de son bien par un exploit d'huissier ou par une ordonnance d'un juge parce qu'« *une tierce personne revendique le bien foncier en s'appuyant sur des droits antérieurs, ou encore, dans les communautés, certains acteurs se réveillent et revendiquent leurs biens fonciers ancestraux en s'appuyant sur des témoignages souvent convenus ! Nombre de terrains se trouvent ainsi impliqués dans des ventes ou successions multiples, les juges devant arbitrer et un certain nombre d'entre eux ayant pour éléments d'appréciation les sommes qu'on leur fait miroiter.* ».

Il faut y ajouter le fait que pour des raisons matérielles, on rencontre beaucoup de locations, souvent orales, c'est-à-dire passées seulement devant des témoins, anciennes, et dont les témoins ou parties ont disparu pour être remplacées par leurs descendants, et moyennant des conditions aujourd'hui périmées et qui doivent être réajustées. Là encore, les conflits sont multiples, et concernant l'existence du contrat, et concernant ses modalités, mais aussi relativement au bien-fondé de l'intervention de telle ou telle partie dans le débat.

35. https://www.radiooreole.tg/2016/04/les-litiges-fonciers-au-togo-une_21.html (consulté le 27 février 2023).

36. Même référence que note précédente.

37. Parmi ces transactions les plus courantes, on peut citer les ventes simultanées d'un même terrain par plusieurs membres de l'indivision, la vente par quelqu'un sans aucun pouvoir juridique mais censé « socialement » en avoir un.

En zone rurale, si l'esprit global des conflits est un peu le même, donc le résultat de l'implication ambiguë autant que « modernisée » des droits coutumiers, il faut signaler que les problèmes résultent surtout des contrats de cession provisoires passés en vertu de la coutume, mais avec l'appui tacite de l'administration. Là encore, l'évolution des interlocuteurs, concurremment à celle des mentalités et des enjeux économiques, a pour effet de provoquer de très nombreux litiges relatifs à la « propriété » du sol.

La résolution des litiges, comme presque partout, est surtout arbitrale ou administrative en milieu rural, administrative et judiciaire en milieu urbain, le recours au tribunal étant plutôt considéré comme la solution obligatoire faute de pouvoir faire autrement. Et malheureusement, comme il est aussi écrit dans l'article de RO Radio Oreole, cité plus haut, « *il est évident que l'argent soit le facteur déterminant qui oriente certains juges dans le prononcé de leurs délibérés, "la raison du plus offrant est toujours la meilleure"*. Nous voici devant des situations de déni de justice par des juges corrompus et véreux qui sacrifient les souffrances de plusieurs années d'un togolais ordinaire sur l'autel de la cupidité ».

TABLEAU 3. Tableau de synthèse : acteurs locaux, décentralisation et foncier au Togo

Acteur local	Nature (1)	Capacité juridique	Autonomie financière	Patrimoine foncier	Pouvoir domanial (2)	Ressources à base foncière (3)	Ressources naturelles
Région	CT	Oui	Oui	?	Non	<ul style="list-style-type: none"> Revenus du domaine. Taxe foncière bâti et non bâti. 	Non
District de Lomé	CT						
Préfecture	CA	Non	Non	?	Non	<ul style="list-style-type: none"> Revenus du domaine. Taxe foncière bâti et non bâti. 	Non
Sous-préfecture	CA	Non	Non	Non	Oui	Non	Non
Commune	CT	Oui	Oui	Terrains immatriculés au nom de la commune	Gestion coutumière	<ul style="list-style-type: none"> Revenus du domaine. Taxe foncière bâti et non bâti. 	Non
Canton	CA	Non	Non	Non			
Quartier	CA	Non	Non	Non			
Village	CA	Non	Non	Non			Non

(1) CL : collectivité locale, CT : collectivité territoriale, CD : décentralisée... ; CA : circonscription administrative, ne peut donc être considérée comme un acteur local.

(2) Le pouvoir domanial est considéré comme celui de participer, directement ou indirectement, à la gestion des terres non encore placées sous un statut de droit écrit, par exemple les terres vacantes et sans maître. Il ne s'agit donc, en aucun cas, du pouvoir de gérer le patrimoine foncier de l'acteur local considéré.

(3) La Loi n°2010-006 qui énumère les ressources fiscales et non fiscales des collectivités ne ventile pas ces ressources entre les différents niveaux de collectivités.

● L'intervention des collectivités locales dans la gestion des terres

Si l'administration territoriale joue un rôle dans la gestion des terres, notamment en accueillant les demandes, en convoquant et en présidant les commissions *ad hoc*, il n'en va pas de même des collectivités décentralisées, qu'il s'agisse des régions ou des communes. En effet, la Loi de 1998 sur la décentralisation demeure muette sur le sujet, qu'il s'agisse de la gestion domaniale ou du patrimoine foncier.

En ce qui concerne le pouvoir domanial, il faut donc considérer que celui-ci demeure le privilège exclusif de l'État et de ses services compétents, même si, comme on l'a indiqué au point II, chaque collectivité doit se doter d'une commission permanente chargée des affaires domaniales et foncières. Peut-être faut-il voir là la conséquence d'un certain mimétisme avec certaines dispositions de lois de décentralisation de pays voisins, alors que les pouvoirs correspondants n'ont pas été modifiés.

Pour les procédures, on doit donc se contenter de la place reconnue aux communes dans la gestion des droits coutumiers et dans la constitution des livrets fonciers qui permettent de les reconnaître et de les enregistrer. C'est évidemment, dans la pratique, une responsabilité importante mais il n'est pas évident de s'assurer que cela fonctionne vraiment.

De la même manière, la Loi ne comporte pour ainsi dire aucune indication concernant le patrimoine foncier des collectivités. D'ailleurs, la Loi ne dit rien du patrimoine lui-même. Cela ne devrait pas empêcher que celles-ci puissent disposer d'un patrimoine incluant des composantes foncières au titre du domaine privé puisqu'elles ont la personnalité juridique et l'autonomie financière, et des composantes domaniales au titre des éléments de domaine public qui sont classés « *communaux* ».

● Les ressources locales à base ou à référence foncière

Jusqu'à la Loi de 1998 sur la décentralisation (non modifiée par la Loi de 2001), l'impôt foncier constituait une part importante des ressources des collectivités décentralisées que sont les communes (plus de 20 %)³⁸. Cet impôt est collecté par les services de l'État.

Depuis la Loi n° 2019-006 sur la décentralisation, les collectivités décentralisées bénéficient des recettes en impôts et taxes dont la création relève du domaine de la loi (art. 332 Loi précitée), les conseils locaux fixant par leurs délibérations les taux applicables à ces diverses ressources. Et dans les recettes fiscales servant au fonctionnement des collectivités, on trouve : – la Taxe foncière sur les propriétés bâties ; – la Taxe foncière sur les propriétés non bâties ; – la Taxe d'habitation (art. 334 a). Il faut y ajouter les recettes tirées d'un certain nombre de taxes liées à l'exploitation du domaine public ou du domaine privé, la redevance d'occupation du domaine public.

Les informations complémentaires relatives à ces fiscalités doivent donc être recherchées dans la Loi n° 2018-024 du 20 novembre 2018, portant Code général des impôts. On y trouve d'abord les modalités de l'impôt sur les revenus fonciers, établis aux articles 14 et suivants. C'est ainsi que l'article 14 dispose : « *Sont compris dans la catégorie des revenus fonciers lorsqu'ils ne sont pas inclus dans les bénéfices d'une entreprise industrielle, commerciale ou artisanale, d'une exploitation agricole ou d'une profession non commerciale : 1) les revenus des propriétés bâties telles que maisons, usines, magasins ou bureaux, ainsi que les revenus : a) de l'outillage des établissements industriels considéré comme immeuble par nature ou par destination au sens du Code civil, ou reposant sur des fondations spéciales faisant corps avec l'immeuble ; b) de toutes installations commerciales ou industrielles assimilables à des constructions ; c) des bateaux utilisés en un point fixe, et aménagés pour l'habitation, le commerce ou l'industrie même s'ils sont seulement retenus par des amarres ; 2) les revenus des propriétés non bâties de toute nature y compris ceux des terrains occupés par les carrières, les mines, les étangs, les salines et les marais salants ; 3) les revenus provenant de la location du droit de chasse, de pêche, de cueillette, d'affichage, de la concession du droit d'exploitation des carrières, de redevances tréfoncières ou d'autres redevances analogues ayant leur origine dans le droit de propriété ou d'usufruit.* ». Mais il faut aussitôt retenir que selon l'article 15 « *ne sont pas compris dans les revenus imposables à l'impôt sur le revenu des personnes physiques : a) les revenus nets des propriétés affectées de manière permanente et exclusive*

38. *Annuaire des décentralisations africaines*, Partenariat pour le développement municipal (PDM), p. 100.

à un usage agricole; b) les revenus fictifs des logements dont le propriétaire se réserve la jouissance ». Ces conditions réglées, le revenu foncier imposable peut être établi en tenant compte des règles prévues à l'article 16.

Mais par ailleurs, il existe la Taxe foncière, un impôt généralement rémunérateur quand son dispositif de perception est bien organisé. On le trouve dans le Code général des impôts aux articles 257 et suivants. Cette taxe est instaurée « au profit des budgets de l'État et des collectivités locales » et elle porte sur les propriétés bâties et non bâties. L'article 258 précise les biens imposables : « 1) les propriétés bâties sises au Togo; 2) les installations destinées à abriter des personnes ou des biens et assimilées à des constructions telles que : ateliers, hangars et bâtiments industriels de toute nature; 3) les installations de stockage (...); 4) les ouvrages d'art et voies de communication à usage privé ou des établissements industriels; 5) les bateaux utilisés en un point fixe et aménagés pour l'habitation, le commerce ou l'industrie même s'ils sont seulement retenus par des amarres; (...) 7) les terrains non cultivés employés à un usage commercial ou industriel tels que chantiers, lieux de dépôt de marchandises et autres emplacements de même nature, soit que le propriétaire les occupe, soit qu'il les fasse occuper par d'autres à titre gratuit ou onéreux; 8) les terrains sur lesquels sont édifiées des installations n'entrant pas dans le champ d'application de la taxe; 9) les terrains cultivés ou non, utilisés pour la publicité commerciale ou industrielle par panneaux-réclames, affiches-écrans ou affiches sur portatif spécial établis au-delà d'une distance de cent (100) mètres autour de toute agglomération de maisons ou de bâtiments ». Sont également imposables des propriétés non bâties : « Sont imposables au titre des propriétés non bâties les immeubles urbains constitués par des terrains situés dans l'étendue d'une agglomération déjà existante ou en voie de formation et compris dans les limites des plans de lotissement régulièrement approuvés et les terrains qui, se trouvant en dehors du périmètre des agglomérations visées ci-dessus, sont destinés à l'établissement de constructions lorsque ces dernières ne se rattachent pas à une exploitation agricole. » (art. 259 CGI).

Mais comme pour l'impôt sur les revenus fonciers, il est prévu dans le Code un certain nombre d'exonérations pour la Taxe foncière. Ainsi, l'article 261 dispose : « Sont exonérés de la taxe : 1) les propriétés de l'État, des préfectures, des communes, et des établissements et organismes publics affectées à un service public ou d'utilité générale et non productives de revenus (il faut sans doute y associer dorénavant les régions qui se sont ajoutées aux collectivités territoriales); 2) (...); 3) (...); 4) les édifices servant à l'exercice public des cultes; 5) les immeubles à usage scolaire et universitaire non productifs de revenus fonciers; 6) (...); 7) les bâtiments et installations qui servent aux exploitations rurales pour loger les animaux ou serrer les récoltes; 8) les immeubles servant exclusivement à l'habitation et effectivement habités par leurs propriétaires, les ascendants ou descendants directs de ces propriétaires lorsque la valeur locative annuelle est inférieure à un million deux cent mille (1 200 000) francs CFA. Cette exonération vaut pour un seul immeuble; (...) ». Les exonérations précédentes sont permanentes alors qu'il en est également prévu, à l'article 262, des temporaires, par exemple pour des constructions nouvelles à usage d'habitation, pour un maximum de cinq ans. Et de manière plus générale : « Sont exemptés de la taxe les immeubles ruraux » (art. 269), sous-entendu « bâtis ou non ».

Les bases de l'imposition varient selon qu'il s'agit de propriétés bâties ou non bâties. « Les propriétés bâties sont imposées à raison de la valeur locative cadastrale de ces propriétés au 1^{er} janvier de l'année d'imposition sous déduction de 50 % de cette valeur en considération des frais de gestion, d'assurances, d'amortissement, d'entretien, de réparations et de frais divers », et la valeur locative des sols entre, « le cas échéant, dans l'estimation de la valeur locative cadastrale » (art. 271 CGI) sans qu'il soit précisé ce que signifie « le cas échéant ».

Pour les propriétés non bâties, elles sont « imposables à raison de leur valeur vénale au 1^{er} janvier de l'année d'imposition » (art. 272).

« Le taux de la Taxe foncière sur les propriétés bâties est fixé à 15 % du revenu net cadastral. – En ce qui concerne les propriétés bâties à usage d'habitation, effectivement occupées par leurs propriétaires, les ascendants ou descendants directs de ces propriétaires, le taux de la taxe est fixé à 4 % » (art. 275 CGI) alors que pour les propriétés non bâties, il est de 2 % de la valeur vénale (art. 276).

Et il est évidemment essentiel de connaître la clé de répartition du produit de ces impôts fonciers; elle est fixée à l'article 277 du CGI, comme suit : 1/3 pour le budget de l'État; 1/2 pour les communes

et préfectures du lieu de la situation des biens imposables (il faut donc maintenant lire « communes et régions »), et 1/6 pour l'Office togolais des recettes pour couvrir les frais des opérations d'assiette et de recouvrement au profit des collectivités locales.

Cette situation ne devrait pas changer fondamentalement, sauf que, comme on l'a indiqué plus haut, ces ressources fiscales et parafiscales devraient dorénavant être partagées entre les différents niveaux de collectivités, ce qui veut dire moins pour chacune, mais, en plus, sans que les critères de répartition ou de partage aient été fixés dans le Code des impôts en 2018.

IV. Gestion foncière et gestion des ressources naturelles

Cette participation est réduite au strict minimum, au moins au sens de la Loi sur la décentralisation. Il s'agit presque exclusivement des responsabilités reconnues en matière d'environnement puisque comme cela a déjà été indiqué, chaque collectivité doit obligatoirement avoir, au niveau de son conseil élu, une commission permanente en charge de l'Environnement, sans que la Loi en dise plus en particulier en matière de compétences. Mais par ailleurs, d'une part, le Code foncier et domanial fixe des dispositions relatives à la gestion des ressources naturelles, dans son Titre VII, d'autre part, il existe des législations spécifiques qui doivent être prises en considération également. Finalement, on retrouve une situation juridique un peu équivalente à celle introduite au Burkina Faso avec la Réforme agraire et foncière, texte qui pour la première fois associait étroitement le droit des terres et celui des ressources naturelles.

● Le droit forestier

Comme on l'a indiqué plus haut, le Code foncier et domanial de 2018 contient certaines dispositions relatives au droit forestier. Chronologiquement, celles-ci ont donc pour effet de modifier les dispositions antérieures plus ou moins contraires, ou de les préciser. Sinon, le texte de référence est le Code forestier, établi par la Loi n° 2008-09 du 19 juin 2008³⁹. Ce texte semble avoir marqué une évolution concernant l'intervention des collectivités dans la gestion des ressources naturelles renouvelables. Il prévoit l'existence d'un domaine forestier des collectivités territoriales (art. 20 à 23), même si ce domaine est limité, sans autre indication, aux seules forêts ayant fait l'objet d'un classement spécifique.

Comme c'est fréquemment le cas, le Code commence par des articles assez généralistes, pour ne pas dire peu juridiques, par exemple l'article 3 : « *Les ressources forestières constituent un bien d'intérêt national. À cet effet elles doivent faire l'objet d'un régime de protection qui assure leur gestion durable.* ». Plus important et plus utile, l'article 2 qui dispose : « *Au sens du présent Code, les ressources forestières comprennent les forêts de toute origine et les fonds de terre qui les portent, les terres à vocation forestière, les terres sous régime de protection, les produits forestiers ligneux et non ligneux, les produits de cueillette de la faune et de ses habitats, les sites naturels d'intérêt scientifique écologique, culturel ou récréatif situés dans les milieux susvisés et les terres sous régime de protection particulier.* ».

Comme trop souvent, le Code propose une liste de définitions qui prennent donc valeur légale, même si elles ne sont pas juridiques. C'est l'objet de l'article 7 qui constitue à lui seul le Titre II du Code ! On y trouve heureusement des informations plus utiles, à commencer par la définition de la forêt, objet du point 1 de l'article 7 : « *– un espace occupant une superficie de plus de 0,5 hectare avec des arbres atteignant une hauteur supérieure à 5 mètres et un couvert arboré de plus de 10 pour cent ou avec des arbres capables d'atteindre ces seuils in situ; – les terrains qui étaient couverts de forêts récemment coupées ou incendiées mais qui sont soumis à la régénération naturelle ou au reboisement; – les terres en friche destinées à être reboisées; – les terrains de culture affectés par le propriétaire ou l'usufruitier aux actions forestières; – toutes terres dégradées impropres à l'agriculture et destinées à être boisées ou reboisées; – les formations forestières ayant subi une coupe ou un incendie entraînant leur destruction totale et ce durant une période de dix ans à compter du jour de constatation de leur destruction* ».

39. *Journal Officiel de la République togolaise*, n° 20, 20 juin 2008, pp. 3-17.

Le domaine forestier peut être celui de l'État, celui des collectivités territoriales ou celui des particuliers.

Le domaine forestier de l'État était défini quant à sa constitution par l'article 8 du Code forestier, mais la Loi portant Code foncier de 2018 propose désormais une autre rédaction plus technique dans son article 580 : « Relèvent du domaine forestier de l'État : – 1) les forêts classées; – 2) les forêts protégées constituées par les autres forêts du domaine de l'État n'ayant pas fait l'objet d'un acte de classement; – 3) les parcs nationaux et autres aires de protection; – 4) les périmètres de reboisement; – 5) les reboisements effectués par l'État en vue de la protection de l'environnement. ». Au demeurant, la rédaction de 2008 était beaucoup plus juridique et ne doit donc pas être considérée comme écartée : « Le domaine forestier de l'État est constitué par les forêts, boisements et terrains à reboiser, immatriculés au nom de l'État ou ayant fait l'objet d'un classement avant ou après la promulgation du présent code (...). ».

Important : lors de la procédure de classement, « l'Administration des ressources forestières compétente, en accord avec les autorités locales, procède avec les représentants des villages intéressés, à une reconnaissance générale du périmètre à affecter et des droits d'usage ou autres s'y exerçant » (art. 12 du Code forestier).

Le domaine forestier des collectivités territoriales « est constitué par les forêts et boisements affectés dans les conditions prévues aux articles 11, 12 et 15 ci-dessus. » (art. 20). Cette disposition est difficile à interpréter dans la mesure où les articles évoqués sont relatifs au domaine forestier de l'État. Autrement dit, et cela expliquerait les articles 21 à 23, le domaine forestier des collectivités ne pourrait être constitué que par des transferts de forêts relevant du domaine de l'État. Et cela, même si ce domaine peut être agrandi à partir de terrains déjà immatriculés si une délibération est prise en ce sens, et si, autre hypothèse ouverte par l'article 582 du Code foncier, « les forêts non appropriées, non détenues en vertu de droits établis ou acquis selon la coutume, appartiennent à l'État ou aux collectivités territoriales », sans que le législateur ait pris soin de préciser selon quelles modalités se fait la répartition entre les niveaux de collectivités. Une piste utile peut être trouvée dans l'article 155 du Code forestier qui dispose que « les forêts ou boisements urbains existant à la date de promulgation du présent code sont affectés aux communes de leurs lieux d'implantation à la demande des autorités communales (...) ».

Quant au domaine forestier des particuliers, il est régi par les articles 24 et 25 du Code forestier. Le premier dispose : « Le domaine forestier des particuliers est constitué par : – les forêts, boisements et terrains à reboiser immatriculés ou reconnus au nom des particuliers, – les forêts, boisements et terrains forestiers mis en valeur et exploités par les particuliers. ». On mesure l'incertitude de la rédaction. Dans le premier tiret, à quoi renvoie le qualificatif « reconnus » ? À une procédure *ad hoc* qui n'apparaît pas ? À une simple appréciation par d'autres personnes ? Et dans ce cas, au minimum, il faudrait savoir à quelles conditions. Quant au deuxième tiret, il ouvre évidemment la porte à tous les abus de droit possibles. L'article suivant, le 25, dispose : « Sont assimilés aux particuliers les personnes physiques ou morales, les groupements ou communautés rurales ou de base qui n'entrent pas dans la catégorie des collectivités territoriales. ». Autrement dit, ces regroupements, sans personnalité juridique, se voient assimiler à des personnalités juridiques. Là encore, on imagine tout ce qui pourrait en résulter. Évidemment, il s'agit sans doute de maladroites rédactionnelles pour désigner, sans le dire, les communautés coutumières, sinon villageoises. Mais le résultat est là : une grande incertitude concernant le domaine forestier des particuliers. Et cela reste vrai même si on ajoute qu'un Arrêté, celui n° 60/MERF/SG/DRF du 13 juin 2016, a été pris pour définir la procédure de création ou d'attribution et la gestion des Forêts communautaires au Togo (FCT). Ce texte est complété par plusieurs autres dont notamment l'Arrêté n° 57/MERF/SG/DRF du 13 juin 2016, définissant le canevas de Plan simple de gestion des Forêts communautaires au Togo (PSG/FCT), l'Arrêté n° 059/MERF/SG/DRF du 13 juin 2016, fixant le canevas de charte des Forêts communautaires au Togo, ou encore l'Arrêté n° 058/MERF/SG/DRF du 13 juin 2016, fixant le canevas de convention des Forêts communautaires au Togo (FCT).

Les règles relatives à l'aménagement forestier sont relativement habituelles. Mais on remarquera encore une fois le souci du législateur de voir les populations riveraines, donc potentiellement utilisatrices des ressources forestières, participer à la définition de ces modalités d'aménagement. C'est ainsi que

l'article 38 précise que : « *L'État prend des mesures pour susciter la participation des populations riveraines à la gestion des ressources forestières. – Cette politique implique la reconnaissance des droits d'usage au profit des populations riveraines des forêts de l'État, dans les conditions prévues par le présent code et ses textes d'application* ». Cette mesure s'applique également aux forêts des collectivités territoriales et des particuliers (art. 44 Code forestier).

L'article 74 du Code forestier prévoit par ailleurs que les collectivités territoriales puissent prendre des mesures de protection des ressources fauniques, dans leur domaine de compétence.

On notera aussi, article 138, que des commissions consultatives (régionales, préfectorales et communales, cantonales et villageoises) doivent être mises en place pour « *aider à la prise de décisions concernant la gestion des ressources forestières* ».

Enfin, mais cela relève du Code foncier et domanial (Loi n° 2018-005), des conventions locales peuvent être mises en place ainsi que le prévoit l'article 588 : « *La convention locale est la décision prise collégalement par les membres d'une collectivité en vue de la conservation et de l'exploitation rationnelle et durable d'une ressource naturelle. (...)* », mais encore et surtout, « *la convention locale est aussi l'acte juridique par lequel des communautés villageoises, des groupes socioprofessionnels, des associations ou organisations non-gouvernementales, des administrations locales, des services techniques déterminent les règles d'accès et d'utilisation des ressources naturelles en vue de leur conservation et de leur exploitation rationnelle et durable* » (art. 589). Enfin, ce peut aussi être « *l'acte juridique par lequel les membres d'une communauté gestionnaire déterminent les règles d'accès et d'utilisation des ressources naturelles en vue de leur conservation et de leur exploitation rationnelle et durable* » (art. 593). Et pour chacune de ces approches, un certain nombre de modalités sont prévues.

● Le droit minier

Comme c'est le cas pour le dispositif forestier, il existe des dispositions relatives à la question minière dans le Code foncier et domanial, aux articles 615 à 623, en plus de celles prévues spécifiquement dans le Code minier établi par la Loi n° 96-004/PR du 26 février 1996, portant Code minier de la République togolaise. Ce dernier texte demeure celui de référence tel qu'il a été modifié par la Loi n° 2003-012 du 4 octobre 2003, modifiant et complétant la Loi n° 96-004/PR du 26 février 1996 portant Code minier de la République togolaise.

Dispositions générales relatives au droit minier

Comme c'est presque toujours le cas, « *les substances minières et de carrière appartiennent à l'État et font partie du domaine public dont la gestion est soumise au présent Code (foncier et domanial) et aux textes spécifiques en vigueur* » (art. 622 Code foncier et domanial). Et l'article 623 du même Code foncier et domanial complète le cadre général en précisant que « *les gîtes naturels de ressources minérales contenues dans le sous-sol ou existant en surface sont, sur tout le territoire de la République togolaise, la propriété de l'État (...)* », ce qui revient à peu près à ce qui était disposé à l'article précédemment, les carrières étant exclues par cette rédaction. Cela peut être formulé autrement comme le montre l'article 3 du Code minier (Loi n° 96-004/PR) : « *Les substances minérales, les hydrocarbures, les eaux minérales et les gîtes géothermiques sont séparés de la propriété du sol. Ils relèvent de la souveraineté de l'État et constituent un domaine public particulier régi par la présente loi.* ».

Comme cela devient trop souvent le cas, l'article 4 est consacré à des prétendues définitions dont certaines se réduisent à des rappels de signification d'un vocabulaire se rattachant au langage courant et qui n'ont donc pas leur place dans un texte de loi.

Le Code minier précise, comme cela se doit, les conditions d'exercice de l'activité minière ou de carrière, mais aussi les autorisations ou titres miniers qui y sont associés.

Le droit minier au regard du droit foncier et domanial

Là encore, les dispositions, au demeurant peu nombreuses, sont celles que l'on trouve habituellement dans les autres textes miniers, dans les autres pays.

L'article 29 dispose notamment que : « *Le détenteur d'un titre minier a la priorité sur le propriétaire ou l'occupant du sol* » (alinéa 2), mais dans le même temps « *le détenteur d'un titre minier ne devra pas entraver les activités du propriétaire ou de l'occupant légitime du sol ou d'autre détenteur de titre minier (...)* » ; mieux, « *le détenteur d'un titre minier dédommagera le propriétaire ou l'occupant légitime du sol de la perte de jouissance ou d'autres préjudices occasionnés par ses activités minérales* » (même article alinéas 3 et 4).

Le dernier alinéa de l'article 29 prévoit également la possibilité pour l'État de recourir à l'expropriation pour cause d'utilité publique, pour libérer les surfaces nécessaires à la mise en œuvre d'un titre minier. Et une telle procédure implique, légalement et même constitutionnellement, le paiement d'une indemnisation. ●

Annexe : éléments de législation relatifs au Togo

● Organisation et administration du territoire

Constitution

- Constitution du 27 septembre 1992, révisée en 2002, 2007 et 2019 (Loi constitutionnelle du 15 mai 2019)

Organisation administrative et territoriale

- Décret n° 79-273 du 9 novembre 1979, portant délimitation des périmètres urbains des chefs-lieux de circonscriptions administratives et réglementation en urbanisme
- Loi n° 2007-001 du 8 janvier 2007, portant organisation de l'administration territoriale déconcentrée au Togo
- Loi n° 2007-002 du 8 janvier 2007, relative à la chefferie traditionnelle et au statut des chefs traditionnels au Togo
- Loi n° 2007-011 du 13 mars 2007, relative à la décentralisation et aux libertés locales
- Loi n° 2008-010 du 27 juin 2008, portant coopération entre les collectivités territoriales
- Loi n° 2017-008 du 29 juin 2017, portant création des communes modifiée par la Loi n° 2019-001 du 9 janvier 2019
- Loi n° 2018-003 du 31 janvier 2018, portant modification de la Loi n° 2007-011 du 13 mars 2007, relative à la décentralisation et aux libertés locales
- Loi n° 2019-006 du 26 juin 2019, portant modification de la Loi n° 2007-011 du 13 mars 2007 relative à la décentralisation et aux libertés locales modifiée par la Loi n° 2018-003 du 31 janvier 2018

● Domaines / Foncier

- Loi n° 60-26 du 5 août 1960, relative à la protection de la propriété foncière des citoyens togolais (*JO*, 16 août 1960, p. 506)
- Loi n° 61-2 du 11 janvier 1961 (*JO*, 12 février 1961, p. 103), complétant la Loi n° 60-26
- Décret n° 66-186 du 29 octobre 1966, portant modification de certains articles du Décret foncier du 24 juillet 1906 (*JO*, 25 novembre 1966), amendant les articles 115, 116 et 132, et remplaçant les articles 40, 106 et 119
- Décret n° 71-141 du 24 juin 1971, portant limitation du prix des terrains à bâtir situés dans le périmètre urbain de la ville de Lomé
- Ordonnance n° 12 du 6 février 1974, portant réforme agro-foncière
- Ordonnance n° 25 modifiant l'article 11 de l'Ordonnance n° 12

- Ordonnance n° 76-10 du 5 mars 1976, relative à l'exercice et à l'organisation de la profession de géomètre
 - Décret n° 76-126/PR du 26 juillet 1976, portant création et organisation de la Direction de la législation agro-foncière
 - Décret n° 77-165/PR du 16 août 1977, portant institution de la Commission interministérielle de la réforme foncière et domaniale
 - Décret n° 78-46/PR du 7 mai 1978, fixant la procédure de constatation et d'évaluation des terres comprises dans les périmètres d'aménagement
 - Ordonnance n° 78-45 du 17 mai 1978, fixant la procédure de remembrement
 - Ordonnance n° 78-18 du 17 mai 1978, portant création et mise en valeur des Zones d'aménagement agricole planifié (ZAAP) (ce texte aurait été abrogé et les compétences des ZAAP transférées aux Services régionaux du développement rural)
 - Ordonnance n° 78-46 du 17 mai 1978, fixant la procédure de constatation et d'évaluation des terres comprises dans les périmètres d'aménagement
 - Décret n° 78-79 du 17 juillet 1978, portant restructuration des directions techniques du ministère du Développement rural
 - Arrêté n° 13-MAR du 30 novembre 1982, portant organisation du Service de la législation agro-foncière
 - Arrêté n° 023-MERF-CAB du 22 novembre 2006, portant qualification du domaine rural en réserve de gestion, des habitats ou des espèces
 - Loi n° 2016-002 du 4 juin 2016, portant Loi-cadre sur l'aménagement du territoire
 - Décret n° 2017-076/PR du 31 mai 2017, portant attributions, composition, organisation et fonctionnement de la Commission d'affectation des terres dans le cadre des projets de classement
 - Loi n° 2018-005 du 14 juin 2018, portant Code foncier et domaniale
 - Décret n° 2019-033/PR du 20 mars 2019, portant création et organisation du guichet foncier unique
 - Décret n° 2019-189 du 5 décembre 2019, portant attributions, organisation et fonctionnement de la commission d'expropriation (COMEX)
- **Agriculture / Développement rural**
 - Ordonnance n° 77-43 du 6 octobre 1977, portant création des organismes régionaux de production et de promotion des cultures vivrières
- **Ressources naturelles**
 - Eau
 - Loi n° 2010-004 du 14 juin 2010, portant Code de l'Eau
 - Environnement
 - Loi n° 2008-005 du 30 mai 2008, portant Loi-cadre sur l'environnement
 - Forêts
 - Loi n° 2008-009 du 19 juin 2008, portant Code forestier
 - Arrêté n° 057/MERF/SG/DRF du 13 juin 2016, définissant le canevas de Plan simple de gestion des Forêts communautaires au Togo

- Arrêté n° 058/MERF/SG/DRF du 13 juin 2016, fixant le canevas de convention des Forêts communautaires au Togo
- Arrêté n° 059/MERF/SG/DRF du 13 juin 2016, fixant le canevas de charte des Forêts communautaires du Togo
- Arrêté n° 60/MERF/SG/DRF du 13 juin 2016, définissant la procédure de création ou d’attribution et la gestion des Forêts communautaires au Togo

Mer

- Décret n° 2015-025/PR du 27 mars 2015, relatif aux missions de l’État en mer
- Loi n° 2016-007 du 30 mars 2016, relative aux espaces maritimes sous juridiction nationale

Mines et hydrocarbures

- Loi n° 96-004/PR du 26 février 1996, portant Code minier de la République togolaise
- Loi n° 2003-012 du 14 octobre 2003, modifiant et complétant la Loi n° 96-004 du 26 février 1996 portant Code minier de la République togolaise

Chasse, pêche et aquaculture

- Loi n° 2016-026 du 11 octobre 2016, portant réglementation de la pêche et de l’aquaculture au Togo

● **Urbanisme**

- Décret n° 67-228 du 24 octobre 1967 relatif à l’urbanisme et au permis de construire dans les agglomérations
- Décret n° 69-61 du 22 mars 1969, portant modification du précédent
- Décret n° 77-83 du 29 mars 1977, déclarant d’utilité publique l’aménagement de la zone Lomé Tokoin au lieu-dit Atchante
- Ordonnance n° 79-51 du 19 décembre 1979, portant modification des statuts de l’Agence d’équipement des terrains urbains
- Arrêté interministériel n° 019 du 30 mars 1981, relatif aux opérations de restructuration des quartiers d’Amoutive, Bé, Bassadji, Lom-Nava à Lomé
- Décret n° 81-119 du 16 juin 1981, portant approbation du Schéma directeur d’aménagement urbain autorisant et déclarant d’utilité publique l’aménagement de la ville de Lomé
- Décret n° 2016-043/PR du 1^{er} avril 2016, portant réglementation de la délivrance des actes d’urbanisme

● **Autres textes**

- Ordonnance n° 78-35 du 7 septembre 1978, portant organisation judiciaire
- Loi n° 81-3 du 30 mars 1981, portant modification de l’Ordonnance n° 78-35 du 7 septembre 1978, portant organisation judiciaire