



**XXVIe Congrès et Colloque Européens de Droit Rural
Bucarest – 21-24 septembre 2011**

**XXVI European Congress and Colloquium of Agricultural Law
Bucharest – 21-24 September 2011**

**XXVI. Europäischer Agrarrechtskongress mit Kolloquium
Bukarest – 21.-24. September 2011**

Organisé par le Comité Européen de Droit Rural en collaboration avec
l'Université Ecologique de Bucarest

Organized by the European Council for Agricultural Law in collaboration
with University of Ecology Bucharest

Organisiert durch das Europäisches Agrarrechtskomitee in
Zusammenarbeit mit der Universität für Ökologie Bukarest

Commission II – Kommission II

Rapport individuel – Individual report – Individueller Bericht

**L'AFFECTATION ET LA PROTECTION DU TERRITOIRE RURAL –
USE AND PROTECTION OF LAND IN THE COUNTRYSIDE –
NUTZUNG UND SCHUTZ DES BODENS IM LÄNDLICHEN RAUM**

Dr. Eduardo CHIZIANE

Assistant Universitaire en Droit Public et Agraire

Université Eduardo Mondlane/Mozambique

Faculté de Droit

“LE DEBAT SUR LA REFORME DE LA LEGISLATION DE LA TERRE RURAL AU MOZAMBIQUE”

Este trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto “Apoyo técnico y jurídico al desarrollo rural de Mozambique” C/030391/10., que fue concedido por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el desarrollo entre España y África Subsahariana.

INTRODUCTION

Il paraît impossible d'envisager le développement rural en Mozambique en oubliant la nécessité d'améliorer la sécurité du régime foncier et promouvoir les réformes foncières nécessaires¹.

« Les formes de la propriété des terres, leur distribution, plus ou moins inégale, peuvent influencer la production, les rendements et la productivité... De surcroît, il n'y a pas, et de loin, unanimité quant aux effets de ces facteurs sur la production et la productivité. Car s'il est probable qu'une plus grande égalité dans la distribution des terres favorise le volume de la production et certainement les conditions de vie, elle peut dans certains cas (notamment les pays aux larges disponibilités en terres) être défavorable à la productivité... »².

Actuellement le pays, la société civile et l'État développent un débat national avec l'objectif de « reformer la législation de la terre rural au pays ». On peut synthétiser le débat sur les axes suivant : les origines du régime juridique actuel du DUUT au Mozambique (1) ; l'appropriation de la terre par l'état - ces conséquences juridiques..(2); la nature juridique du DUUT (3) ; la justification de la création du DUUT (4) ; la politique foncière (5). les modalités d'accès à la terre (6); faut-il reformer les modalités d'accès à la terre ? (7) e la législation fonciere et le developpement rural (8).

1. LES ORIGINES DU REGIME JURIDIQUE ACTUEL DU DUUT AU MOZAMBIQUE

¹Voir aussi HAMMOUNDA, H. & KASSÉ, M. « Le NEPAD et les enjeux du développement en Afrique », Maisonneuve & Larose, Paris, 2002, p. 268. Dans cet ouvrage les acteurs discutent les actions à réaliser au niveau de l'Afrique pour le développement de l'Agriculture.

² BAIROCH, P. « L'agriculture des pays développés. 1800 à nos jours » Economica, Paris, 1999, p. 77.

La terre étant un moyen universel pour la création de la richesse, tous les pays consacrent dans leur système juridique des règles pour l'accès et l'usage de la terre.

Le Mozambique ne fait pas exception. Notre système, comme les autres pays, considère que la terre est le moyen plus important de la production et pour la création de la richesse, pour cela la terre a un encadrement juridique spécifique, au niveau de la Constitution, aussi bien qu'au niveau de la Loi d'Orientation de la terre.

L'encadrement spécifique d'après Boaventura GUNE³ consiste à « déclarer la terre au niveau de la Constitution comme propriété de l'Etat et au niveau de la Loi ordinaire, déterminer les conditions de son accès et de son usage, à travers la consécration de la figure de droit de l'usage et de l'utilisation de la terre ».

La délimitation du contenu et des limites de cette figure au Mozambique, implique une analyse préalable des expériences étrangères qui ont influencé le régime de l'usage et de l'utilisation de la terre, donc qui constituent l'environnement historique et idéologique (§1), afin de les confronter à notre expérience pour en saisir les influences (§2).

A – L'environnement historique et idéologique

Si l'on reprend les suggestions de Boaventura GUNE⁴ sur les critères adéquats de choix des pays dont le droit a affecté celui du Mozambique, on en retient trois :

- le critère de la proximité historique-culturelle, avec les pays ayant une histoire commune au Mozambique, situés hors du continent africain et associés au système *romano-germanique*, dont le Mozambique fait partie, ce qui conduit à sélectionner le Portugal avec une affinité linguistique et historique;

³ GUNE, B. "Da natureza jurídica do direito de uso e aproveitamento da terra em Mozambique", Dissertação do Mestrado, Faculdade de Direito-UEM, Maputo, 2006, p. 12.

⁴ GUNE, B. op. cit. , p. 13.

- le critère de voisinage et de la proximité de chemin de la lutte pour la libération, d'où le choix de l'Angola ;
- le critère des sources d'inspiration politique et idéologique dans la création du droit de l'usage et de l'utilisation de la terre. ce qui oblige à retenir le bloc sino-soviétique ayant toujours éliminé lors des révolutions dans chaque pays la propriété privée de la terre .

B. L'influence du régime juridique sur la terre d'Ex-Russie⁵

Avant la Révolution Russe de 1917 la terre était régie par le régime juridique de l'appropriation privée en Russie, comme effet juridique, la terre intègre la possibilité de vente, achat, hypothèque et sur d'autre forme elle était soumise à l'aliénation.

En réalité, une partie de la terre était classée comme domaine public de l'Etat, l'autre partie appartenant au domaine privé de l'Etat et une autre encore appartenant à des personnes privées, des particuliers, par exemple : le Czar, les Monastères, l'Eglise, etc.

Avec la Révolution Russe de 1917, a été mise en place une nouvelle législation foncière, qu'a déterminé, entre autre, l'appropriation par l'Etat de toutes les terres de la Couronne, des Monastères, de l'Eglise, et leur ancien propriétaire, par conséquences, ne passe qu'à disposer du droit de l'usufruit⁶.

A partir de là, le droit de l'Etat sur la terre, le sous-sol, de l'eau, des forêts était exclusif, il y n'avait plus personne pouvant être propriétaire d'une des ressources cité ci-dessus, ni en partie, ni en totalité.

⁵ L'ancienne URSS incluent la partie orientale de l'Europe et presque toute l'Asie Septentrionale, avec 15 Républiques Fédérales, c'est à dire, la Russie, l'Ukraine, la Biélorussie, l'Estonie, la Lettonie, la Moldavie, l'Arménie, la Georgie, l'Azerbaïdjan, le Kazakhstan, le Kirghizstan, l'Ouzbékistan, le Tadjikistan et le Turkménistan. En conséquence da aplicação da Perestroika e da correlação de forças na luta contra o bloco ocidental, da economia de mercado, a URSS desintegrou-se, dando origem a uma pluralidade de países independentes uns dos outros. Sobre outros aspectos históricos, geográficos, políticos e económico, vide, PÓLIS, *Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado*, Vol. V, pp. 1391 e ss.

⁶ Cfr. N. SIRODOEV, in *A nova Legislação Agrária Soviética*, Edições Progresso, Moscovo, 1975, p.175

Ce régime soviétique caractérisé par l'exclusivité, avait comme effet juridique que toute la terre était propriété de l'Etat, et donc, la terre était considérée comme un bien hors commerce, empêchée d'être l'objet de donation, vente, héritage, pignore, hypothèque ou d'autre forme de l'aliénation.

Il résultait du fait, présenté dans le paragraphe antérieur que personne ne pouvait faire l'usage à quel titre que ce soit, sans une préalable autorisation de l'Etat. Pour cet usage, l'intéressé devait demander une autorisation à l'Etat : Ainsi, l'Etat venait de créer une Loi sur le Droit de L'usage et de l'Utilisation de la Terre en ex-URSS, un droit qui peut être considéré comme un droit de possession et l'usufruit, mais non un droit de propriété.

L'expérience Soviétique de l'usage et l'utilisation de la terre est, donc, différente de la réalité portugaise, nous le verrons, mais il y a certaines proximités entre le système Soviétique et l'expérience Sud africaine, dans le sens où les deux sont caractérisés par le droit de l'appropriation de l'Etat, et l'affirmation de la possession et de l'usufruit pour la plupart des citoyens.

Depuis 1917, période de la socialisation, l'appropriation de la terre par l'Etat Russe jusqu'à la fin des années 70, la Russie et le Bloc Socialiste ont accumulé plusieurs échecs/difficultés économiques et financières. Cela a provoqué d'une certaine manière, les conditions pour la restauration du système capitaliste. A partir des années 80, on a assisté à l'aggravation de la situation économique dans l'ensemble des Etats du Bloc de l'Est Européen. Face à cette réalité marquée par la faillite économique, l'Etat soviétique a été obligé à mettre en place des mesures politiques de changement structurels, cela a été possible à travers la PERESTROIKA et de son promoteur Mikhail Gorbatchev.

La Perestroika, le Gdanost et le Président Gorbatchov ont amené l'URSS à se désintégrer et, par conséquence, *in totum* le Bloc socialiste du l'Est Européen.

Ainsi, les réformes importantes ont été approuvées, par exemple:

- Le commerce extérieur a cessé d'être un monopole de l'Etat;
- L'appropriation privée des moyens de la production a été autorisé;

- La privatisation des anciennes entreprises de l'Etat a augmenté considérablement⁷;
- En 2002 ont été privatisés environ 406 millions de hectare de terres en faveur de citoyens russes;
- Le bail rural⁸ à long terme, jusqu'à 49 ans a été affirmé pour les personnes morales et physiques étrangères dans la Loi.

On peut donc affirmer qu'aujourd'hui, en Russie, la terre est susceptible de l'appropriation individuelle ou privée. Cela signifie que dans ce pays vient de se dérouler un événement contraire à celui vérifié en 1917. La terre autrefois nationalisée, est devenue à nouveau, susceptible de l'appropriation privée.

En effet, la restauration de l'appropriation privée de la terre, c'est-à-dire, l'usage et l'utilisation de la terre en Russie ne repose plus sur la révolution d'octobre de 1917, mais dorénavant le régime juridique de la terre suivra le modèle des pays occidentaux, qui reposent sur l'économie de marché:

- Une partie de la terre est considéré comme faisant partie du domaine public de l'Etat, intégrant : a) les eaux intérieures, la mer territoriale, les fonds marins contiguës, les lacs et lagunes, les eaux courantes des fleuves et rivières, en incluant ses lits, ainsi bien que les ressources vivrières/vivants et non vivrières existantes ; b) caveaux minérales, les sources d'eau minero-medicinal, les caveaux naturelles sous-terrains du sous-sols et d'autres ressources naturelles existants dans le sol et sous-sol; c) les autoroutes et chemins publics, les ponts et voies ferrées publiques ; d) les plages et la zone

⁷ Em Março de 1992 foram privatizadas 1.352 empresas. Esse número foi crescendo paulatinamente até chegar ao mês de Dezembro desse mesmo ano, com um montante de 11.865 empresas privatizadas e esse número chegou a 106 mil em Agosto de 1994, o que equivalia, aproximadamente, a 50% das empresas existentes na Rússia. Em 1995 o sector não-estatal da economia era responsável por 84,6% da produção industrial e por 85% do comércio. SOURCE ????

⁸ Cfr. CORNU, G. « Vocabulaire Juridique » Ass. Henri Capitant, PUF, Paris, 2001, p. 99-100, *BAIL* signifie « Contrat de louage par lequel l'une de parties appelée bailleur s'engage, moyennant un prix que l'autre partie appelée preneur s'oblige à payer, à procurer à celui-ci, pendant un certain temps, la jouissance d'une chose mobilière ou immobilière » or *BAIL RURAL A LONG TERME est une* « Location d'un fonds rural garantissant au preneur, sans possibilité de reprise en cours de bail, une durée d'exploitation de 18 ou 25 ans, et comportant, en contrepartie, certains avantages pour le bailleur ».

marine adjacente ou mer territoriale ; les zones territoriales réserves à la défense de l'environnement, notamment les parcs et réserves naturels pour la préservation de la flore et faune sauvages ; f) les zones territoriales réservées aux ports et aéroports, classés par la Loi ; g) les zones territoriales réservées pour la défense militaire ; i) d'autres biens qui seront déterminés par la Loi Russe.

- Une autre partie de la terre est classée comme domaine privé de l'Etat, comprenant les terres que l'Etat peut accorder à la concession, à la vente, à l'usage commun, ou à la construction des infra-structures d'utilité publique ; et
- Une troisième zone, la majoritaire, qui est réservée aux particuliers, intégrant toutes les terres qui font partie des propriétés des particuliers.

Ainsi, en général, la terre faisant partie de la troisième zone, susceptible de l'appropriation privée, en Russie, peut être vendue, hypothéquée, donnée, penhore et transférée à travers le *négoce juridique mortis causa ou inter-vivos*.

2. L'APPROPRIATION DE LA TERRE PAR L'ETAT. CES CONSÉQUENCES JURIDIQUES...

Dans ce point, nous essaierons d'aborder les questions théoriques les plus importantes que soulève le droit foncier mozambicain, notamment, les antécédents (§1), le contenu et la nature juridique du droit de l'appropriation par l'Etat de la terre (§3),

D'après Conceição QUADROS⁹, on peut voir les origines du régime actuel du DUUT au Mozambique en constatant que l'accès et l'usage de la terre par les citoyens a été l'objet de la constitutionnalisation en 1975 et représente un mélange d'approches africaines et d'une tentative d'adoption d'un système socialiste. Les réformes économiques et sociales, approuvées par le Programme de Récupération Economique (PRE) et initiées en 1987 ont permis l'ouverture à l'économie de marché. Les aspects plus récents du régime

⁹ QUADROS, C. "Revisão da legislação sobre terras uma referência particular aos municípios" in Cistac, G. e Chiziane, E. « Aspects jurídicos, Economicos e Sociais do uso e Aproveitamento da terra » Imprensa universitária – UEM, Maputo Dez. 2003, pp. 101 et sgts

juridique de l'usage et de l'usufruit de la terre se trouvent dans la Politique Nationale de la Terre (PNT), mise en place par le Gouvernement en 1995. Cette politique est en adéquation avec la Constitution de 1990 qui a mis en œuvre, dans ce domaine, un cadre favorable pour les innovations que la loi sur la terre de 1997 apporte.

L'appropriation de l'Etat sur la terre sera objet d'une analyse en (§3) et finalement, les terres du domaine public (§4).

A - L'origine du concept de l'appropriation par l'Etat de la terre

D'un point de vue historique, l'appropriation par l'Etat de la terre est liée à la théorie de la nationalisation, soutenue par plusieurs auteurs¹⁰ à la fin du XIX siècle. Ainsi, K. MARX¹¹ a souligné que « l'appropriation de la terre est une source originaire de toute la richesse ». Il a aussi mis l'accent sur le fait que «...la question foncière (à son époque, bien évidemment) était devenue le problème majeur, dont la solution dépende l'avenir de la classe ouvrière » (? pas compréhensible). MARX et ENGELS considéraient que la nationalisation (l'expropriation) de la terre, suivi d'une indemnisation aux propriétaires et en incluant l'achat des moyens de production par l'Etat était une bonne chose. ENGELS a déclaré que « une fois pris le pouvoir de l'Etat, nous ne devons pas exproprier, par la violence, les petits paysans, avec ou sans indemnisation, nous devons faire une expropriation peut-être violente aux grands exploitants de fonds ruraux »¹².

La théorie de la nationalisation s'est concrétisée en Russie, à travers le Décret « Sur la Terre » approuvé en octobre 1917. La terre a été considérée comme un objet sui generis du droit de propriété de l'Etat, étant donné que, la terre, le sous-sol, les forêts et les eaux, font partie des richesses laissées aux hommes par la nature. Ainsi, la terre ne pouvait plus avoir une valeur monétaire, et elle a été, donc, aussi mise hors commerce. Les terrains / la terre ne pouvaient pas être objet d'un achat et vente, donation, héritage ou autres négociations civiles. Le Décret 1917¹³ dans sa célèbre formule a établi que :

« La terre ne peut plus être plus assujettie à l'appropriation privée. La terre ne peut pas être vendue, achetée, louée, hypothéquée, ou aliénée. Toutes les terres de l'Etat, de la couronne, du Tsar, des monastères, de

¹⁰ Voir CASSAN, H. & FEUER, G. « Droit international du développement », 2^{ème} édition, Dalloz, Paris, 1991, pp 209-231. Ces auteurs à propos du sujet « nationalisations et développement » analysent le phénomène dans les pays en développement, les controverses juridiques associées au droit de nationaliser et liées à l'obligation d'indemniser.

¹¹ Voir Karl MARX in Soares MARTINEZ « Economia Política »

¹² ENGELS, F. « Obras », edição russa, tomo 18, p. 54.

¹³ N. SIDORÓVEV « A nova legislação agrária Soviética », Editorial Progresso, Moscovo, 1975, p. 7.

l'Eglise, de la propriété privée, des communautés et des paysans sont aliénées sans indemnisation, elles sont converties en patrimoine de tous les peuples et la terre devient un bien pour l'usufruit de ceux qui y travaillent ».

L'approbation de l'appropriation par l'Etat de la Terre en Russie a affecté les droits de propriétés des grands exploitants agricoles, propriétaires de fonds ruraux, membres de la famille du Tsar, etc. Les propriétaires qui cultivaient la terre, voire ceux qui usaient la terre, la nationalisation n'a affecté que l'appropriation formelle de la terre, car ils ne seront plus les propriétaires, mais, ils sauvegarderont le droit de l'usufruit, en se transformant en usufruitiers. Seulement a changé le titre, sur lequel se base la possession de la terre.

Dans l'Ex-URSS, l'appropriation de la terre par l'Etat a eu une nature socialiste. L'usage de la terre met en lumière les formes socialistes d'organisations, les Kolkhozes (coopératives) et sovkhozes (entreprises de l'Etat), dont ils incitaient les peuples vers l'esprit du collectivisme et de la coopération.

La terre ne pouvait plus être utilisée à titre privé. Seulement était reconnue la « propriété personnelle ». La base de la propriété personnelle était les revenus provenant du travail. L'objet de la propriété personnelle sont les outils et biens de la consommation et personnels, de l'économie domestique, la maison pour l'habitation et les revenus en provenance du travail. Les biens de la propriété personnelle ne doivent pas servir de source de revenus à moins que associés au travail, ni être utilisés en préjudice de la société¹⁴.

Enfin, selon le système socialiste, le droit de l'appropriation de la terre par l'Etat, du sous-sol, des forêts et des eaux était un droit à titre exclusif. Personne ne pouvait être propriétaire d'une parcelle de terrain, ainsi, les particuliers n'étaient que simples usufruitiers. D'après le maître SIRODÓEV¹⁵, l'exclusivité du droit de l'appropriation de la terre à faveur de l'Etat signifiait :

- *Qu'au sein du pays, il ne pouvait pas y avoir de terre « sans maître », même celle que n'était pas en plein usage. Cependant, personne ne pouvait faire l'usage de la terre sans autorisation préalable des organes compétents de l'Etat ;*
- *La terre était inaliénable, hors commerce, hors transactions civiles. Elle ne pouvait faire l'objet d'une aliénation. Bref, la terre ne pouvait pas être l'objet d'un acte d'achat ou de vente, de donation, d'héritage ou d'autres négociations juridiques civiles.*

¹⁴ Voir la Constitution de l'ex – URSS, approuvé par le Soviet Suprême, le 07 octobre 1917, article 13. La Constitution de Mozambique de 1975 a été fort influencée par le texte précédent, en affirmant dans son article 12 que la Propriété personnelle était reconnu et préservée par l'Etat.

¹⁵ Voir SIRODÓEV, op. cit. , p. 31-32.

B.- *Les droits à la terre en Mozambique*

Depuis l'indépendance nationale en 1975¹⁶, l'Etat a rejeté le principe de l'appropriation privée de la terre et consacré le principe de l'appropriation par l'Etat sur la terre et des autres ressources naturelles. Bien que le principe reste valable dans l'actuelle constitution¹⁷, la réflexion sur le mode d'accès et d'usage de la terre a connu une évolution considérable jusqu'au à nos jours. Selon la sage Maria QUADROS¹⁸ l'analyse de cette évolution peut être faite à partir de quatre tendances:

- *l'héritage socialiste, très présent dans la Loi Foncière/de la Terre 1979¹⁹ qui déclare que la terre n'est pas aliénable, qu'elle est hors commerce²⁰ (a);*
- *l'approche africaine, qui considère que la terre appartient aux Dieux et ancêtres, qui l'attribuent aux hommes pour qu'ils puissent vivre ;*
- *l'influence de l'économie de marché ; et*
- *Le re-structuration et la privatisation des entreprises de l'Etat.*

C. **Le régime de l'appropriation de la terre par l'Etat est-il durable ?**

Le Projet de la révision de la Constitution de la République de 1990, en matière foncière, a avancé l'idée de la mise en place du principe de la transmission de la propriété de la terre (ou bien des droits sur la terre) entre les personnes singuliers et morales, l'argument majeur était la nécessité de mettre en valeur la terre ou l'utilisé d'une façon plus rationnelle. Le débat actuel sur la susceptibilité de

¹⁶ Voir l'article 8, qui prévoyait que « la terre et les autres ressources naturelles se trouvant sur le sous-sols, dans les eaux territoriales et dans le plateau continental du Mozambique sont propriété de l'Etat. L'Etat détermine les conditions de leurs usages ». La Constitution de la République Populaire de Mozambique (CRPM) a été approuvée le 20, juin 1975, et publié dans le *Bulletin de la République, I Série, Numéro 1, le 25 juin 1975*.

¹⁷ Voir les articles 98, n°1, qui prévoit que « les ressources naturelles situées dans le sous-sol, dans les eaux intérieures, dans la mer territoriale, dans le plateau continental et dans la zone économique exclusive sont propriété de l'Etat », 109, n°1 « la terre est propriété de l'Etat » et 110, n°1 « L'Etat détermine les conditions de l'usage de la terre ». La dernière Constitution est celle de 2004, approuvée le ?? décembre 2004, publiée dans le *Bulletin de la République, I Série, Numéro ??, le ??? 2004*.

¹⁸ Maria Conceição de QUADROS « Manual de Direito da Terra », CJJJ, Maputo, 2004, p. 35.

¹⁹ CITER ???

²⁰ Article 1 du Manifeste paysans sur la terre : est abrogé pour toujours le droit de propriété privée sur la terre; la terre ne peut pas être vendue, achetée, louée, faire l'objet d'hypothèque ou être aliénée de quelque façon p. 108.

l'appropriation de la terre selon Maria QUADROS²¹ est caractérisé par deux tendances :

- 1) La position du secteur privé, elle reconnaît l'existence au Mozambique d'un véritable marché foncier, tant en zones urbaines que rurales. Elle soutient que la privatisation de la terre va inciter l'investissement en milieu rural. Elles défendent aussi que les banques n'acceptent pas les petits morceaux de terrain, en tant que garantie pour accorder des financements, et que le marché de titre foncier doit être créé ou autorisé par l'Etat ;
- 2) La position des associations et coopératives agricoles, ONG, et certains juristes, elle soutient que la terre reste propriété de l'Etat. Selon eux, le régime juridique de l'appropriation de la terre par l'Etat contribue à la stabilisation sociale et économique du pays. Ils ajoutent aussi que la modification du régime juridique de la terre vers la susceptibilité de l'appropriation privé n'est pas une priorité nationale. Enfin, l'appropriation de la terre par l'Etat est la meilleure garantie des droits des paysans face à la puissance des investisseurs étrangers et des hommes politiques, afin d'éviter la création des « hommes sans terre.

Le débat sur la continuité ou rupture du régime constitutionnel de l'appropriation par l'Etat de la terre, qui, a eu lieu pendant le *Colloque sur 10 ans de la Loi de terres en 2007*²² a produit un certain consensus sur la continuité de ce régime. La question majeure actuelle est de savoir comment clarifier le contenu et garantir les droits fonciers, en particulier des communautés locales et de mettre en place une procédure pour assurer le transfert du DUUT. Aujourd'hui on a assisté à la croissance de droits fonciers forts des privés, protégés par la loi, et que sont protégés aussi face à l'Etat.

3. LA NATURE JURIDIQUE DU DUUT

²¹ QUADROS, C. « A Lei de terras e o Desenvolvimento Económico », (Artigo), Maputo, 2002, l'article présenté pendant l'ouverture de l'année économique du Banque du Mozambique en 2002, p.8 et s.

²² Síntese Final – Conferência comemorativa dos 10 anos da Lei de Terras 17-19 de 2007. Ministério da Justiça –CFJJ, Maputo, p. 3.

Le DUUT en tant qu'un instrument clé dans l'examen du régime juridique de la terre au Mozambique. Dans ce cadre, nous nous concentrerons, dans l'examen de sa nature juridique. La question la plus importante est de situer le DUAT dans le contexte du droit, tel qu'il est mentionné dans les constitutions de 1975, de 1990 et plus récemment de 2004. Cet instrument, DUAT, est développé également dans la LT- 1979²³, et actuellement, dans la LT-1997²⁴.

Plusieurs auteurs s'interrogent sur la nature juridique du DUUT, notamment Rui PINTO²⁵, Maria QUADROS²⁶, Boaventura GUNE²⁷ et Andre CALENGO²⁸. Ce débat s'avère important parce que il s'agit à la fois de déterminer si le DUUT fait partie des droits de biens et de délimiter s'il intègre le droit privé ou droit public.

Et, ces choix ont des conséquences pratiques au delà d'une discussion théorique, plus précisément sur l'application de ce nouveau droit au mozambique, notamment dans le domaine de résolution de conflits et l'incitation à la mise en valeur de la terre en milieu rural.

L'analyse faite jusqu'à ici, a cherché de démontrer si le DUUT s'intégrait ou ne s'intégrait pas dans le concept et discipline juridique de droit des biens. Rien ne semble empêcher l'intégration du DUUT au sein des droits de biens.

Maintenant, le plus important c'est d'analyser dans lequel droit de biens classés par le code civil mozambicain s'intègre le DUUT. Cet exercice sera fait avec une certaine rationalité, en prenant en compte les droits de biens qui, par sa nature et contenu, sont plus proches du droit dont est l'objet d'étude ici. Il n'est pas dans notre intention, de traiter de forme approfondie chacun des droits de biens de jouissance, mais, le but est de tout simplement aborder les aspects les plus essentiels, en comparaison avec le DUUT.

Ainsi, nous analyserons, la possession, la propriété, l'usufruit, le droit d'usage et d'habitation, l'emphytéose et le droit de superficie, Quel est finalement la nature juridique du DUUT? Quel avenir pour le DUUT?

²³ Loi n 6/79, de 03 Juillet, BR ???

²⁴ Voir les articles 1, n°2 et 2 de la LT- 1997.

²⁵ PINTO, R. op. cit., p. 584 et s.

²⁶ QUADROS, M., op. cit., p. 42 et 43.

²⁷ GUNE, B. "Natureza jurídica do direito de uso e aproveitamento da terra em Moçambique" (Dissertação de mestrado), FDUEM- Maputo, 2005, p. 159 et s.

²⁸ In CISTAC, G. et CHIZIANE, E., op. cit., voir CALENGO, A., p. 42 et s.

Quel est finalement la nature juridique du DUUT ?

Après avoir cerné les contours de la confrontation entre le DUUT et les droits réels types par le CCM, on présentera ensuite la discussion et les grandes conclusions sur la nature juridique du DUUT.

Pour apprécier la nature juridique du DUUT, c'est-à-dire, son contenu, son classement au sein des droits réels et les principes qui orientent ce droit, s'il dérive du droit public ou droit privé, on retient les thèses les plus représentatives, notamment la thèse de la proximité avec le droit de propriété (B), la thèse du droit réels suis generis ou atypique (C), la thèse d'un véritable droit réel (A) et la thèse d'un droit réel de nature hybride (D).

A. La thèse d'un véritable droit réel

Soutenue par Boaventura GUNE²⁹, cette thèse repose sur l'idée que la confrontation du DUUT et les droits réels de jouissance sélectionnés permet de considérer que le DUUT est sans doute un droit réel, car il repose sur une chose, la terre, selon l'article 1, n°2 de la Loi de Terres de 1997.

Ainsi, le titulaire a une position active, contre la position passive de tous les autres. Et, les tiers ne doivent pas perturber l'exercice du droit. La position active du titulaire du DUUT implique les pouvoirs et prérogatives que la loi confère sur le terrain et en relation avec les tiers. La nature réelle du DUUT résulte aussi de la manifestation, dans ce droit, des caractéristiques communes à tous les droits réels, par exemple, la typicité, la prévalence et l'inérance.

GUNE³⁰ ajoute que le DUUT est un droit réel, dont le contenu vide les autres droits réels et les neutralise juridiquement. Selon l'auteur, il serait envisageable la révocation d'autres droits réels, une fois que ses prérogatives et ses pouvoirs, à l'exception des pouvoirs de disposition du droit de propriété, s'intègre dans le DUUT.

Cette thèse repose sur des arguments logiques, mais elle reste insuffisante, car elle ne prend pas en compte les spécificités de DUUT, notamment, les modalités d'acquisitions et l'ampleur du pouvoir de jouissance accordé au titulaire.

²⁹ GUNE, B. , op. cit., p. 161 et s.

³⁰ Idem, p. 162.

B. La thèse de la proximité avec le droit de propriété

Maria QUADROS³¹ peut être considérée comme pionnière de cette thèse. Elle défend que les pouvoirs conférés aux titulaires du DUUT sont tellement larges qu'on peut les confondre avec le droit de propriété. En effet, l'auteur affirme que l'ampleur des pouvoirs conférés aux titulaires du DUUT peuvent amener à les considérer « comme le véritable propriétaire de la terre au Mozambique ».

QUADROS va même jusqu'à dire que les architectes de la Loi de Terres de 1997 ont voulu écarter le DUUT de la possession et l'approcher le plus possible du droit de la propriété qui serait attribué aux utilisateurs de la terre³².

Les arguments clés pour la proximité du DUUT au droit de propriété seraient basés, aux différentes modalités d'acquisitions de ce droit permises par la loi, à la possibilité de constitutions de servitude, aux moyens de protections juridiques contre la violation du DUUT, à la possibilité de s'associer en cotitulaires, à la possibilité de transmission, etc.

La thèse de la proximité du DUUT au droit de propriété sera-t-elle valable ?

Nous ne sommes pas d'accord avec cette thèse, car nous avons déjà démontré, que le droit de propriété est un droit réel maximum ou majeur, par contre le DUUT est un droit réel mineur ou limité, dans la mesure où, la propriété de la terre appartient à l'Etat. L'article 109, n°1 de la CRM 2004 est clair « la terre est propriétaire de l'Etat ».

Cette thèse ne mesure pas les implications juridiques de ses propositions, car au niveau de la titularité de la terre, par exemple, on arriverait à une confusion, existence de deux propriétés, situation contraire au principe constitutionnel déclaré par l'article 109, n°1 de la CRM 2004.

C. La thèse des droits réels *sui-generis*

Cette thèse est fort soutenue par André CALENGO³³. Elle met l'accent sur le fait que le DUUT est un droit réel que s'intègre dans les droits réels de jouissance, car il assure aux titulaires l'usage et l'usufruit de la terre.

Selon CALENGO³⁴ vu le régime juridique du DUUT à l'égard des droits réels typique dans le code civil mozambicain (le CCM) il n'est pas possible

³¹ QUADROS, M., op. cit., p. 42 – 43.

³² Idem, p. 43.

³³ CALENGO, A. op. cit., p. 47 – 48.

³⁴ Idem, p. 48.

d'intégrer ce droit au sein des droits réels du CCM. Or, dans ce cadre, l'auteur affirme que nous sommes certainement en présence d'un droit réel, mais il ne s'agit pas non plus du droit de propriété³⁵. Ainsi, en fonction de la structure et du contenu du DUUT, l'auteur considère le DUUT comme un droit réel sui-generis ou atypique.

Le caractère atypique³⁶ est justifié par les normes juridiques et les solutions originales de la discipline juridique du DUUT, notamment :

- 1) Le refus de la quasi-totalité des pouvoirs de dispositions;
- 2) La protection spéciale des droits de la femme;
- 3) Reconnaissance des normes et pratiques coutumières, avec une sorte de parité avec les normes du droit positif, dans la régulation des faits de la constitution, transmission, extinction de l'usage et l'utilisation de la terre;
- 4) L'introduction de la communauté locale en tant que sujet de droit, et cette entité n'a pas besoin de la reconnaissance de sa personnalité juridique pour l'exercice de son droit;
- 5) L'utilisation de la figure juridique de l'occupation dans un sens sui-generis; et
- 6) Une dérogation des certains règles du droit civil, notamment liés au enregistrement et à la preuve.

Cette thèse nous semble plus respectueuse des principes constitutionnels et du régime juridique du DUUT établis par la loi de Terres de 1997, car il est inattaquable en ce qui concerne l'intégration du DUUT au sein de droits réels et, l'auteur met en évidence les particularités du régime ce nouvel droit. Cela, paraît très important, parce que, d'une part, la thèse suggère l'application du régime général des droits de biens, et d'autre part, cette thèse assure que le régime général des droits de biens soit appliqué avec les adaptations nécessaires quand la loi de terres de 1997 ne présente pas ses propres solutions.

D. La thèse d'un droit réel de nature hybride

Nous avons défendu la première fois cette thèse au « colloque sur dix ans de la Loi de Terres au Mozambique, en 2007 »³⁷. Il s'agit plus au moins du développement de la thèse précédente, avec des retouches considérables.

³⁵ il s'écarte de M. QUADROS.

³⁶ Pour plus de détail, voir CALENGO, A. Op. Cit., p. 49.

³⁷ CHIZIANE, E. "Implicações Jurídicas do debate sobre a implementação da legislação sobre Terras", p. 18 et 19, publié par la bibliothèque électronique de la Faculdade de Direito de Univeridade de Lisboa:

Nous mettons l'accent, d'une part, sur le contenu du DUUT et d'autre part, sur le régime de résolutions de conflits et les principes qui orientent le DUUT. Cette perspective résulte du débat public et des aspects qui restent à éclaircir.

En effet, le contenu et la structure du DUUT doivent être cherchés à partir de l'ordre juridique mozambicain. Nous sommes sans doute d'accord avec GUNE et CALENGO que considèrent que le DUUT s'intègre au sein de droits réels, bien sur, sui-generis comme a bien démontré CALENGO.

Le DUUT est un droit réel de nature hybride, c'est-à-dire, il doit se soumettre en fonction de situation concrète aux principes ou règles de droit public et de droit privé. En effet, la diversité du contenu DUUT lui confère une apparente hétérogénéité. Plus précisément il fait appel à la fois à des techniques de droit public et de droit privé.

Il se traduit aussi bien par la mise en oeuvre de règles spécifiques en matière successorale (voir l'application de l'article 16, n°1, de la Loi de terre de 1997) se situant ainsi dans une perspective civiliste, que par le développement de prérogatives de puissance publique, le plaçant dans la perspective fondamentalement inégalitaire du droit public, par exemple, accordé aux autorités des communautés locales, en matière de gestion de la terre et résolutions de conflits³⁸.

Il faut aussi, ajouter que l'Etat a la responsabilité majeure en matière de l'administration de la terre, notamment dans le cadre de distribution de la terre, selon l'article 12 de la loi de Terres de 1997 (LT 1997).

La réflexion sur la nature juridique de DUUT doit nous permettre de tracer une frontière nette entre les procédés de droit public et ceux de droit privé. Comme souligne Christian DUPEYRON³⁹ « ..ils existent rarement à l'état pur ». Nous sommes confrontés comme affirme DUPEYRON à la nécessité de « concilier les exigences de l'intérêt général⁴⁰ et la protection des particuliers conduit parfois le législateur à subordonner l'action administrative à la volonté manifestée par des personnes privées... »⁴¹

www.fd.ul.pt/Cooperacao%20Juridica/Instituto%20de%20CooperacaoJuridica/BibliotecaDigitalIusComune/Mozambique.aspx.

³⁸L'article 24, de la Loi de Terres de 1997, sur les fonctions de Communautés locales, dispose : « 1. Dans les zones rurales, les communautés locales participent : a) la gestion de ressources naturelles ; b) la résolution de conflits; et c) Dans le processus de l'octroi de titres de l'usage de la terre, conformément l'article 13, n°3 de cette loi.

2. Dans l'exercice des compétences des alinéas a) et b) cité ci-dessus dans cette article, les communautés locales utilisent, entre outre, les normes et pratiques coutumières »

³⁹ DUPEYRON, C., op. cit., p. 3.

⁴⁰ Par exemple, la distribution de la terre.

⁴¹ Idem, p. 3.

La nature hybride du DUUT peut être démontrée en matière du choix de moyen de la protection juridique du DUUT, en cas de violation de ce droit.

Si le conflit résulte d'une relation juridique administrative, c'est-à-dire, opposant l'Etat à un particulier, dans le cadre de la gestion publique, par exemple, l'attribution par l'Etat d'une parcelle de terrain, pour faute ou négligence, à deux particuliers différents. Dans une relation de nature publique, avec deux actes administratifs, le conflit relève du Tribunal Administratif⁴² (article 230, n°1, alinéa b) de la CRM 2004), en appliquant les principes et règles de droit public.

Si le conflit, au contraire, s'intègre dans le cadre de relations juridiques privés, c'est-à-dire, entre les particuliers, par exemple, un conflit résultant de la gestion ou extinction de la copropriété du DUUT, entre les membres d'une communauté locale, les Tribunaux Civiles seront saisi, en appliquant, les principes ou règles de droit privé.

4. LA JUSTIFICATION DE LA CRÉATION DU DUUT

L'étude de l'origine du DUUT, effectué dans le chapitre II, a conclu que, du point de vue historique, le DUUT est né, à la suite de l'indépendance du Mozambique, à travers la consécration dans la CRM-1975, du principe de l'appropriation de la terre par l'Etat, et aussi, la terre a été considéré comme *moyen de création de richesse, et ainsi, un droit de tout le peuple mozambicain.*

Comme l'explique Boaventura GUNE, « l'origine et la justification du DUUT a une relation directe avec les sources matérielles, morales, politiques et idéologiques du peuple du Mozambique, acquis pendant la lutte pour la libération du pays. Le Mozambique s'est inspiré de l'idéologie et du système économique des pays qui ont soutenu cette lutte. Ainsi, le pays a incorporé et appliqué l'expérience soviétique de la collectivisation de la terre, dans la perspective de la construction d'une société d'économie

⁴² Selon CISTAC, G., op. cit., pages 169 et 185-6. « Depuis le début d'activité juridictionnel du Tribunal Administratif (TA) du Mozambique en 1994 jusqu'à l'année de 2002, ce Tribunal a jugés 15 dossiers de contentieux liés directement ou indirectement au DUUT ». L'auteur ajoute qu'à travers la Délibération (ACORDÃO) TA-S/ João José Alfredo, du 7 mars de 2000, Proc. N°58/99-1a, le TA, entre autre, a évoqué la question d'acquisition du DUUT, à travers la figure d'occupation. En effet, le Tribunal a reconnu le droit de l'occupation de la terre à faveur de João J. Alfredo, droit violé par le Conseil Municipal de Maputo.

planifiée, perçu à l'époque comme l'unique voie compatible avec les intérêts nationaux»⁴³

Ainsi, avec la nationalisation de la terre, l'Etat a créé une situation juridique, dans laquelle la propriété de la terre a été détachée de l'usage et fruition, dans la mesure où, l'Etat resté avec le domaine direct, et il a accordé aux citoyens et d'autres personnes morales, le domaine utile à travers la figure de DUUT.

Le DUUT est d'une part, présenté à l'origine comme un droit subjectif, dans la mesure où il comprend les pouvoirs et les facultés que l'Etat, accorde à travers la loi sur les terres aux citoyens et d'autres personnes juridiques. Mais il s'agit d'autre part, d'un droit subjectif de nature publique du point de vue de ses origines, car le DUUT a la dignité constitutionnelle et il s'agit d'un droit d'efficacité absolue.

Maintien ou la réforme du DUUT ?

Cette question est actuelle et capitale pour une bonne gestion foncière au Mozambique. Il paraît que le choix à faire doit être à la fois fondé sur la situation réelle du pays et sur « efficacité » économique et sociale, qui l'option à faire peut apporter.

Plusieurs auteurs débattent sur le maintien ou la réforme du DUUT. Boaventura GUNE⁴⁴ est le plus représentatif, l'auteur défend la révocation du DUUT, en s'appuyant sur les arguments suivants :

- 1) Le DUUT est un droit privé, dans la mesure où il vise les intérêts particuliers. Il n'admet pas des sujets qui jouissent de *ius imperii*, et son régime juridique est proche du régime de droit privé ;
- 2) Il s'agit d'un droit qui peut être classé au sein du droit patrimonial. Cela implique un regard économique et une évaluation pécuniaire ou financière de la terre, l'objet du DUUT;

⁴³ GUNE, B. op. cit., p. 162-163.

⁴⁴ Idem, p. 163-164. / et Helder MUTEIA défend aussi la révocation du DUUT et la privatisation de la terre. ???

- 3) La conception selon laquelle la libération du peuple, passe par la collectivisation de la terre n'est pas convaincante, sur le plan historique universel, car le bilan de l'histoire universel démontre, au contraire, qu'il est possible de construire une société de justice sociale, dans le cadre d'une économie de marché, donc, avec la privatisation de la terre ;
- 4) L'échec du système politique et économique qui avait inspiré la solution de la nationalisation de la terre et la création du DUUT. Le Mozambique a donc du réévalué sa situation interne dans le cadre de la conjecture internationale. A partir de 1986 le pays a redéfini son chemin, en choisissant la construction de l'économie mixte, avec une tendance pour l'affirmation de la propriété privée;
- 5) La tendance régionale de la privatisation de la terre, au sein de la SADC; et
- 6) La conception de la propriété publique sur les moyens de production comme condition de la promotion de la justice sociale a échoué historiquement, et il y a des preuves démontrant que la propriété privé n'est pas synonyme d'injustice sociale.

GUNE⁴⁵ a conclu son argumentation, en soulignant qu'«il est indubitable que le maintien de la propriété de l'Etat sur la terre et du DUUT, représente la limitation des connaissances en matière de l'analyse économique des hommes politiques, et cette continuité est une option irresponsable car elle empêche le développement accéléré et réel du pays ». Il termine, en disant que « la terre en tant que moyen principal de production, doit être objet de commerce privé, c'est-à-dire, la terre doit être objet de vente, de donation, d'hypothèque, d'aliénation. La privatisation de la terre permettra l'incitation à l'investissement dans le domaine agricole, et l'ouverture des portes au crédit bancaire pour les agriculteurs ».

Au contraire, nous sommes clairement pour la continuité, le maintien du DUUT, au Mozambique, en prenant en compte notre réalité sociale, économique et politique.

D'abord, il faut bien souligner qu'une partie des constatations soulevées par GUNE ne sont pas valables.

⁴⁵ Ibidem, p. 165 et s.

L'échec considérable de la mise en oeuvre de la philosophie du DUUT, du 1975 jusqu'aux années 1992, doit, en grand partie, être associée à la guerre civile. Situation politico-militaire qui a bien évidemment obligé le Mozambique à reconsidérer sa situation interne dans le cadre de la conjoncture internationale, et à redéfinir son chemin. GUNE sous-estime l'effet de la guerre dans l'application de politique et loi foncière au pays.

L'efficacité et la satisfaction sociale résultant du statut de la terre dans certains pays de la SADC comme l'Angola, le Zimbabwe, la Namibie et l'Afrique de Sud est pour le moins discutable. Ces pays, en matière de terres, ont choisi la privatisation. En effet, on constate dans ces pays plusieurs problèmes liés à la gestion foncière, notamment, la limitation de l'accès à la terre, des conflits associés à la distribution foncière, etc. Le Mozambique, doit, donc, se méfier de l'effectivité de la tendance des pays de la SADC à privatiser la terre. Le pays doit chercher son propre chemin.

Le statut juridique de la terre, marqué par le régime de l'appropriation de la terre par l'Etat et le DUUT, continue d'assurer une sécurisation foncière pour les paysans et les familles rurales. Dans le même temps, la politique foncière et le droit foncier ont établi des mesures pour la promotion de l'investissement privé. Par exemple, l'accès à la terre est assuré par la LT - 1997, article 10 et s, et la durée du DUUT pour les investisseurs est de 50 ans renouvelable⁴⁶.

Avant de changer le statut juridique de la terre il faut réaliser une évaluation de la nécessité sociale de ce nouveau projet et de l'impact de mesures proposées. La méthodologie législative, selon Jean-Louis BERGEL « comporte des procédés d'évaluation prévisionnelle et rétrospective des dispositions considérées »⁴⁷.

La « jeunesse » de la Loi de Terres en vigueur, approuvée en 1997, à la suite d'un débat national remarquablement participatif et consensuel et l'évaluation de la nécessité sociale d'une éventuelle réforme du statut de la terre, affirmée pendant le « colloque sur 10 ans de la Loi sur les Terres, en 2007 », justifie la continuité du DUUT et de l'appropriation de la terre par l'Etat.

⁴⁶ Article 17, n°1, de la LT-1997, sur la durée du DUUT dispose « le droit de l'usage et d'utilisation de la terre pour des raisons économiques est assujéti à un délai maximal de 50 ans, renouvelable pour une durée similaire, à condition que l'intéressé fasse une demande ».

⁴⁷ BERGEL, J-L. « Méthodologie juridique », Thémis, PUF, Paris, 1^{ère} édition, 2001, p. 274.

En effet, la Synthèse⁴⁸ de ce Colloque a considéré, d'une part, que « la loi sur les terres a été conçue comme un outil de développement, en assurant tout d'abord les droits à la terre du peuple et la promotion des partenariats entre les communautés locales et le secteur privé et la promotion de l'investissement en milieu rural, en particulier dans le domaine agricole ». D'autre part, que la Loi sur la terre « reconnaît au même temps, la terre en tant que propriété de l'Etat et l'existence des droits à la terres des particuliers, très forts, avec protections juridiques face aux tiers et à l'Etat »

Il y a un consensus dans le pays, que nous approuvons sur le fait que la terre doit rester propriété de l'Etat et que les particuliers doivent jouir du DUUT. Cependant, il faudrait clarifier le contenu et les garanties des droits sur la terre attribuées aux particuliers, notamment aux communautés locales et aussi mettre en place des mécanismes juridiques permettant la mobilité ou la transmission du DUUT, surtout en présence des investissements sur la terre.

En définitive, nous partageons les appréciations de Philippe DELVILLE⁴⁹ à propos du débat “privatiser ou sécuriser la terre”. Il considère à juste titre que “la construction d'un régime juridique de propriété privée de la terre demande un investissement lourd de l'Etat, services des cadastres bien organisés, enregistrement de mutations, etc”.

Il ajoute que “ la transformation de la terre en bien marchand est d'abord le fruit de processus historiques, et ne se décrète pas par le haut. Une politique de privatisation n'a de chances de réussir que dans des contextes spécifiques, où l'individualisation de droits a déjà atteint un degré important”.

Le Mozambique, avec moins de 40 ans d'indépendance, fortement marqué par l'économie planifiée et l'appropriation par l'Etat de la terre et d'autre ressources, doit rester prudent, et surtout éviter de “brûlez les étapes”.

⁴⁸ Voir, Ministerio da Justiça – CFJJ « Sintese Final –Conferência 10 anos da Lei de Terras », Maputo, 2007, p. 2 et s.

⁴⁹ DELVILLE, P. « Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? »Karthala- coopération Française, Paris, 1998, p. 29.

5. LA POLITIQUE FONCIERE

5.1. - Politique Nationale sur la Terre : Objectifs, principes et innovations

En mai 1995, l'Assemblée de la République, issue des premières élections multipartites a approuvé le programme du gouvernement, pour la période 1995 – 1999. Dans ce programme, il y a une référence explicite à la terre. En effet, il met en évidence que « *la terre est une de plus importantes ressources naturelles du pays, et pour cela elle doit être mise en valeur. Le Gouvernement renforcera les mécanismes qui peuvent assurer l'accès à la terre à travers : l'accélération du processus de la distribution de la terre, surtout au secteur familial et aux petits exploitants, en assurant la délivrance des titres de l'usage et de l'utilisation de la terre, réforme de la législation sur la terre, pour l'adéquation de cette législation à la conjoncture politique, introduisant la simplicité de la procédure administrative concernant la gestion de la terre, en assurant la participation des communautés locales dans la prises de décisions sur l'utilisation et gestion de la ressource terre* »⁵⁰.

Dans le cadre de l'implémentation du programme du gouvernement, celui-ci a approuvé plusieurs politiques, parmi lesquelles, la Politique Nationale de la Terre (PNT) en octobre 1995⁵¹.

Vu l'importance que la PNT représente pour la compréhension du régime juridique du DUUT, car la législation sur la terre doit être conforme aux objectifs et principes établis par la PNT. Il faut se référer à trois aspects clés de la PNT: les objectifs poursuivis (A), les principes (B) et les innovations (C)

A. Les objectifs prioritaires de la PNT

⁵⁰ Programa Quinquenal do Governo para o período 1995 – 1999, approuvé par la *Resolução da Assembleia da República n°4/95, de 09 de Maio*, et publié par le *Boletim da República n°18, I série, 4° Suplemento, de 09 de Maio de 1995*.

⁵¹ Voir la *Resolução do Conselho de Ministros n°10/95, de 17 de Outubro*, publié par le *Boletim da República n°9, I Série, Suplemento*, du 28 février 1996.

Les objectifs prioritaires⁵² de la PNT sont :

- 1) Récupérer la production des aliments et garantir la sécurité alimentaire ;
- 2) Créer les conditions pour que l'agriculture du secteur familial se développe et augmente, soit en volume de production, ainsi que en productivité, sans que la terre pour cultiver soit rare;
- 3) Promouvoir l'investissement privé, en utilisant d'une manière durable et rentable la terre et d'autres ressources naturelles, sans porter préjudice aux intérêts locaux ;
- 4) Conserver les zones d'intérêt écologique et gérer les ressources naturelles d'une forme durable, afin de garantir la qualité de vie pour le présent et l'avenir ;
- 5) Actualiser et perfectionner un système fiscal, qui repose sur l'occupation et l'usage de la terre, capable d'appuyer les budgets publics à l'échelle nationale.

La PNT prend en compte les usages les plus importants de la terre, en incluant, l'usage agricole, urbaine, minérale, touristique et pour les infrastructures productives et sociales, en respectant l'environnement. La PNT établit aussi les mécanismes à travers lesquels les ressources naturelles peuvent être utilisées d'une manière équitable et durable.

L'utilité de ce point est de nous permettre à la fois d'examiner la conformité de la législation sur la terre aux objectifs prioritaires de la PNT et aussi d'analyser la nécessité ou non d'une réforme, vu l'évolution économique et sociale du Mozambique.

B. Les principes fondamentaux de la PNT

Les fondamentaux de la PNT⁵³ sont :

- La continuité du principe de l'appropriation de la terre par l'Etat, principe écrit dans la Constitution de la République ;
- La garantie de l'accès et de l'usage de la terre aux peuples, ainsi qu'aux investisseurs. Dans ce cadre, sont reconnus les droits

⁵² Points 14 et 15 de la PNT.

⁵³ Point 18 de la PNT

coutumiers de l'accès et gestion des terres par les populations rurales résidentes, en promouvant la justice sociale et économique en milieu rural;

- La garantie du droit d'accès et d'usage de la terre par la femme ;
- La promotion de l'investissement privé national et étranger, sans porter préjudice aux populations résidentes, en assurant les bénéfices pour ces dernières et pour le trésor public national ;
- La participation active des citoyens nationaux en tant que partenaires dans les investissements privés ;
- Définition et réglementation des principes fondamentaux tournés vers la transfert des DUUT entre citoyens nationales ou entreprises nationales, dans le cas de l'existence d'un investissement sur le terrain ;
- L'usage durable des ressources naturelles, de façon à assurer la qualité de vie, actuelle et future, en assurant que les zones de protection totale et partielle maintiennent la qualité de l'environnement et ses finalités spéciales. Sont inclus ici, les zones côtières, zones de haute biodiversité et les terrains situés sur les eaux intérieures.

Ces principes et objectifs de la PNT peuvent être résumés dans la déclaration suivante : Assurer les droits du peuple mozambicain sur la terre et sur d'autres ressources naturelles, ainsi que promouvoir l'investissement et l'usage durable et équitable de ces ressources⁵⁴.

C. Les innovations les plus importantes de la PNT

La PNT est tout à fait remarquable pour les innovations⁵⁵ qu'elle apporte, dont, les plus importants sont les suivantes :

- La reconnaissance des droits coutumiers sur la terre ;
- La nécessité de la flexibilité de la Loi ; et
- La formalisation de l'informel.

⁵⁴ Voir QUADROS, M. op. cit. , p. 14.

⁵⁵ Points 21, 22 et 65 de la PNT.

La reconnaissance des droits coutumiers avait déjà été suggérée par la révision constitutionnelle de 1990, quand le constituant a défini que « *l'Etat reconnaît et protège les droits acquis par héritage ou l'occupation* »⁵⁶.

Selon le PNT, les systèmes coutumiers sont déjà une ressource importante et offrent un service public de gestion foncière presque à coût zero pour le budget général de l'Etat, dans l'administration foncière en milieu rural. Par exemple, ces systèmes ont fonctionné avec une remarquable efficacité pendant la période de réintégration⁵⁷ de populations délocalisées au sein du pays et réfugiés dans les pays voisins à cause de la guerre civile de 1977 – 1992. La PNT considère que « ces systèmes coutumiers, déjà appliqués dans la plupart de cas, relatif à l'occupation et l'usage de la terre, devraient orienter l'élaboration de la législation sur la terre ».

La PNT a fort mis en évidence la nécessité d'avoir une loi de terre flexible, qui ne cherche pas les solutions spécifiques pour chaque situation culturelle, mais la Loi devait admettre le principe selon lequel *dans chaque région fonctionne le respectif système de droits coutumiers conformément à la réalité locale*. Cette flexibilité devrait permettre également son actualisation à terme, sans recours à des révisions législatives périodiques.

Dans ce cadre, la loi devrait induire à « la formalisation de l'informel » au fil des temps, principalement, en ce qui concerne le secteur famille.

5. 2 – Le contexte juridique relatif à l'accès et à l'usage de la terre

Les textes qui orientent et réglementent les droits sur la terre au Mozambique sont diversifiés, comme on a déjà constaté. Ici, on va analyser les principes de la Constitution 2004 et la question de la terre (A) et les principes essentiels de la Loi de terres de 1997 (B).

A. La Constitution de la République de 2004 et la question de la

⁵⁶ Voir l'article 48 de la CRM 1990. La CRM 2004, en vigueur, affirme la continuité de ce principe, voir l'article 111, « *Dans l'immatriculation du droit d'usage et de l'utilisation de la terre, l'Etat reconnaît et protège les droits acquis par héritage et l'occupation, sauf dans le cas de réserve légale ou si la terre avait été affectés légalement à une autre personne ou entité* ».

⁵⁷ La réintégration sociale a commencé en début 1993 et a duré jusqu'à la fin 1994. Ce processus a été considéré comme un succès par les Nations Unies.

terre

La Constitution de la République de 2004⁵⁸ a établi les principes suivants sur la terre :

- La terre, comme les autres ressources naturelles situés dans le sol et sous-sol sont propriétés de l'Etat, c'est-à-dire, de toute communauté (Etat-communauté). L'Etat-Administration a seulement la responsabilité de gérer ces ressources. Les droits de particuliers sur la terre se désigne DUUT ;
- Les pouvoirs de l'Etat-proprétaire sont limités, car il ne peut pas vendre, ou l'hypothéquer sous n'importe quel forme l'aliéner ;
- Contrairement aux biens classés comme domaine public, toute la terre n'intègre pas le domaine public. Une partie seulement fait partie du domaine public, précisément les zones de protection de la nature (zone de protection totale et partielle) ;
- L'Etat a la compétence d'administrer la terre et de régler son usage par les particuliers ;
- Le DUUT accordé aux particuliers est un "droit économique fondamental", d'accès à la richesse et au bien-être social, et il ne s'agit pas d'une autorisation de nature temporaire, ou d'un bail de location;
- Une fois que tous les citoyens sont égaux devant la loi, indépendamment de son sexe, race, ou situation sociale ou physique, cela signifie aussi que, la loi doit permettre à tous l'égalité d'accès à la terre, en prenant en compte la finalité sociale de la terre ;
- La terre doit être attribuée, en privilégiant ceux qui veulent la mettre en valeur, et il est interdit d'utiliser la terre à fin de favoriser les situations de domination économique d'un groupe en détriment de la plupart des citoyens ; et
- Les autorisations formelle d'accès à la terre doivent être faites en respectant les droits sur la terre acquis à travers l'héritage et l'occupation.

Il paraît, en définitif, important que ces principes doivent être respectés par le régime juridique du DUUT.

⁵⁸ Voir les articles 35, 98, 109, 110 et 111 de la CRM 2004. La CRM 1990 traitait plus ou moins les memes principes dans les articles 35, 46, 48 et 66.

B. Les principes essentiels de la Loi de terres de 1997

La méthodologie normative et la participation de la société civile⁵⁹ dans le processus d'élaboration de la Loi de la Terre n°19/97, du 1^{er} octobre⁶⁰, est indubitablement considérée comme le processus le plus démocratique qu'a eu lieu au Mozambique dans le cadre d'adoption d'une Loi⁶¹.

A propos de la participation populaire remarquable dans l'adoption de la Loi de la terre, très récemment. L'ancienne Première Ministre, Luisa Diogo, dans son allocution d'ouverture du « Colloque sur les dix ans de la Loi de terres en 2007 »⁶² a noté que « *la législation sur la terre a été adoptée dans le cadre d'un partenariat entre le gouvernement, la société civile et la coopération internationale, soit pendant l'élaboration, ainsi que dans la phase de son implémentation* ». De son côté, le représentant de l'Union Nationale Paysanne a reconnu que « *la loi de terres a surgi comme fruit d'un processus de consultation permanente et participation active de divers acteurs de la société mozambicaine, en particulier les paysans* »

Ensuite, nous irons présenter les principes incorporés dans la Loi de terres,

⁵⁹ Le Conseil des Ministres a approuvé le Décret n°6/96, du 03 mars créé la Commission Inter Ministerielle pour la Révision de la Législation sur la Terre. Cette commission a adopté un abord multidisciplinaire pour l'analyse des questions foncière. Dans ce cadre, un dialogue étroite et régulier a été développé avec les ONGs, comme ORAM (Associação Rural de Ajuda Mútua), l'UNAC (União Nacional de Camponeses/Union nationales de paysans), Helvetas, Campanha Terra, les spécialistes des organismes internationaux, notamment, la FAO, et les techniciens et chercheurs spécialisé en aménagement du territoire, Sciences Sociales, forêts, terres, l'eau, cadastre, et d'autres domaine auxiliaire. Cette collaboration a permis la création de partenariat pour la réalisation de recherches au milieu rurale, q'ont servis de basés pour l'élaboration de la version finale de la Loi de Terres.

⁶⁰ Publié dans le *Boletim da Republica n°40, I Série, Suplemento*, de 07 de octobre 1997.

⁶¹ Voir QUADROS, M. op. cit., p. 22. Plusieurs auteurs et autorités publique ont la meme opinion. A ce propos, TANNER, C. cite par QUADROS, a dit « ...le processus de l'adoption a été démocratique, car elle a compris les phases suivants : conception, débat public, délibération parlementaire, dévolution et divulgation/diffusion de la loi. Dans cette mesure, la methodologie mis en place pour l'adoption de la loi a surpassé le processus de l'adoption de la constitution de la République de 1990 » (p.8). João TRINDADE, Juge Conseiller de la Cours Supreme de Mozambique, a considéré que la « Loi de la Terre est considéré un texte inovateur et avancé, non seulement dans le cadre nationale, mais aussi, dans la sous-région de l'Afrique Australe et dans le continent dans son ensemble », Voir préface du livre : QUADROS, M. « Manual de Direito da Terra », CFJJ, Maputo, 2004.

⁶² Sintese Final – Conferência comemorativa dos 10 anos da Lei de Terras 17-19 de 2007. Ministério da Justiça, Maputo, p.1./ Ce colloque a ressemblé plus de 500 personnes, parmi les membre du gouvernement, partis politiques, organisations de la sociétés civiles, paysans, cooperatives, académiques, universités, invités de plus de 20 pays, compris la France, celui-ci représenté par l'Université de Toulouse, Professeur. Jean Pierre THERON, etc.

soit dans une perspective de continuité constitutionnelle ou dans une dimension innovatrice limitée. Ainsi, la Loi de terres a reçu les principes constitutionnels et il a fait les développements suivants:

- Toute la terre constitue le Fond de l'Etat de Terres, juste pour renforcer et matérialiser la déclaration constitutionnelle selon laquelle la terre est une propriété de l'Etat;
- Hommes et femmes ont les mêmes droits sur la terre, cela pour la femme rurale représente une importante victoire, spécialement au sein des zones, dont la discrimination des femmes, semble trouver une explication à partir de normes et pratiques coutumières;
- L'utilisation d'un terrain pour les citoyens nationaux, de bonne foi, pendant une période au moins de dix ans, est une modalité d'acquisition du droit sur la terre. Les autres modalités sont acquises par la voie coutumière et l'autorisation d'une demande, présentée devant les organes compétents de l'Etat;
- Dans le cas d'acquisition du DUUT à travers une voie formelle, la loi exige un délai de cinq ans pour les nationaux et deux ans pour les étrangers, pour la conclusion d'investissement proposé. Pendant cette période « provisoire », l'Etat émet une autorisation provisoire. Si l'investissement est achevé dans la période accordée, l'Etat va émettre une autorisation définitive et le titre du droit ;
- Le DUUT pour les finalités économiques est assujéti à un délai maximum de 50 ans, renouvelable pour le même délai;
- La limitation de la transmission du DUUT fonctionne pour le cas des *fonds de terres* (la terre est prise comme le bien principal), dans ce cas la transmission nécessite une autorisation préalable de l'Etat. Dans le cas de *fond de bâtiment* (l'immeuble est pris comme le bien principal), la transmission est libre;
- Les personnes singulieres ou morales étrangères peuvent acquerir le DUUT à titre individuel, à condition que la demande vise la réalisation d'un projet d'investissement, dans le cadre de la législation sur l'investissement en vigueur. Pour les personnes singulieres la loi exige qu'ils résident dans le pays au moins cinq ans. Les sociétés étrangères pour bénéficier du DUUT doivent être s'enregistrées au Mozambique;
- Les communautés locales, dans son ensemble, peuvent être sujets du DUUT, et leur membres ont le statut de cotitulaires ;
- Les regles et les pratiques coutumières qui ne sont pas contraires à la Constitution de la République ont la même valeur que la Loi. Les regles coutumières sont applicables dans le cas d'accès et la gestion de la terre, gestion des ressources naturelles, preuve du droit sur la terre, resolution de

conflits. Ainsi, aucun citoyen ne souffre du préjudice, parce qu'il n'est pas titulaire d'un titre ou registre formel de son DUUT;

- Malgré que, le titre et le registre des DUUT n'est pas obligatoire, dans le cas de conflit, concretisation de nouveaux investissements publics et privés, ou à la demande des intéressés, il est toujours possible aux occupants de la terre, de bonne foi, ou aux communautés, de promouvoir la délimitation⁶³ de leur terre et d'obtenir un titre de leur droit.

En définitive, il paraît convenient de reconnaître qu'existe une forte absence d'une stratégie claire et la manque de moyens financière et technique pour faire avancer la politique foncière.

6. LES MODALITES D'ACCES À LA TERRE

Les modes d'acquisition de la terre, du DUUT, ont toujours eu un traitement privilégié dans les lois foncières mozambicaines. L'évolution récente de cette législation, avec la LT-1997 conduit à deux voies d'accès à la terre au Mozambique : l'occupation (§1) et l'autorisation administrative (§2). Les communautés locales et les citoyens peuvent utiliser les deux voies, tandis que les étrangers, sociétés ou individus, et les personnes morales nationales, n'ont à leur disposition que la voie administrative. Pour terminer, il convient de répondre à une question actuelle : Faut-il reformer les modalités d'accès à la terre ? (§3)

En définitive, les modalités d'accès à la terre favorisent-elles une distribution équitable de ressource foncière?

1) l'accès à la terre par l'occupation

⁶³ Les requises/ conditions légaux pour faire la delimitation d'un terrain ont été approuvés par l'*Anexo Técnico ao Regulamento da Lei de Terras*, à travers le Diploma Ministerial n°29-A/2000, du 17 mars, publié par le *Boletim da Republica n°11, I Série, Suplemento*, du 17 mars 2000.

L'occupation au sens simple est « le fait d'occuper un lieu en vertu d'un titre ou sans droit »⁶⁴. Les faits qui donnent lieu à l'occupation sont variés à savoir l'détention, l' appréhension, le corpus, l'usurpation, la saisine, la maîtrise, etc.

Le terme a été utilisé pour la première fois par la CRM-1990 pour affirmer la reconnaissance de certains droits à la terre acquis par les citoyens nationaux. Ainsi, selon l'article 48 de ce texte, les mécanismes d'acquisition de ces droits à la terre étaient « l'occupation ou l'héritage ».

La LT – 1997⁶⁵ a défini l'occupation comme la « modalité d'acquisition du DUUT par les personnes singuliers nationaux, qui de bonne foi, utilisent la terre au moins à dix ans, ou acquis par les communautés locales ».

L'occupation traité par la LT-1997 est un processus, dont quelqu'un s'installe, autorisé ou non, par une autorité locale, dans une parcelle de terrain déterminée, et qui en assure la mise valeur pour la finalité agraire, d'habitation, et autres.

Cette voie d'accès à la terre signifie le respect du principe constitutionnel, selon laquelle le droit à la terre est reconnu aux utilisateurs et producteurs directes de la terre⁶⁶.

Pour l'occupation de bonne foi, la LT-1997 exige une période minimum de 10 ans, en tant que condition pour l'acquisition du DUUT. L'accès à la terre par l'occupation intègre le système coutumier qui coexiste avec l'accès à la terre à travers l'autorisation de l'Etat.

Si l'occupation est basée sur les normes et pratiques coutumières relatives au rapport familial (système de lignage) entre l'individu et le groupe dont il s'intègre, la loi qualifie cela en tant que occupation coutumier (A) et dans les autres cas, il suffit la présence de la bonne foi (B)

A. L'occupation coutumière

⁶⁴ CORNU, G., op. cit., p. 589.

⁶⁵ L'article 12, alinéa a) et b) de la LT -1997. La figure de l'occupation de la LT – 1997 est différente de la figure avec le même nom, prévue dans le CCM, dans l'article 1318 et s. ici il s'agit d'acquérir par l'occupation des animaux et biens meubles, qui n'ont jamais eu un maître, ou des biens délaissés, perdus par ses propriétaires.

⁶⁶ Article 110, n°2 de la CRM -2004.

HOUDEINGAR⁶⁷ enseigne qu'en droit coutumier, l'on peut distinguer essentiellement trois modes d'acquisition des droits sur la terre

- 1) L'acquisition par un fait matériel: le fait de s'installer sur une terre, de la délimiter et de la mettre en valeur. Ce fait matériel n'est rien d'autre que l'occupation, premier mode d'acquisition des droits sur la terre;
- 2) Ce droit peut naître d'un acte juridique : c'est le cas de la vente, de la donation et des contrats translatifs de propriété;
- 3) Le droit sur la terre peut aussi être acquis pour cause de mort : c'est la transmission successorale

La vente de la terra est une pratique, de nos jours, présente dans le milieu rurale mozambicaine. Nous sommes en présence d'une véritable et fluorescente pratique *contra legem*, plus développé dans les zones urbains. Cependant, il s'agit d'une pratique contraire à l'article 109, n°2 de la CRM-2004.

L'occupation coutumière peut être source de multiple contestation. La coutume est la pratique répétée des mêmes actes, par un groupe d'individus, et acceptée par la Loi, à condition qu'ils ne soient pas contraires aux principes de bonne foi.

Le système coutumier s'exprime à travers des règles qui reposent sur les droits et les devoirs d'un groupe qui les reconnaissent. L'occupation peut être assurée par le système familial ou communautaire. Dans le cas de système communautaire on assiste à l'intervention directe ou indirecte des chefs locaux, comme l'autorité traditionnelle symbolisée par un Régulo⁶⁸, ou des nouvelles autorités mises en place depuis l'Indépendance nationale, c'est-à-dire, le secrétaire ou chef du quartier, le chef de villages communautaires.

Ses autorités interviennent dans le processus d'attribution de terre, en appliquant les normes coutumières, et ils participent dans le processus de consultation communautaire en tant que représentant des populations dans le cadre de la demande officielle de la terre.

⁶⁷ HOUDEINGAR, N. , op. cit., p. 54

⁶⁸ Nom hérité de l'organisation administrative de la période coloniale, dont les zones rurales étaient divisées en REGEDORIAS, dirigées par un REGEDOR ou RÉGULO.

On estime qu'environ 80% de la population vivent dans le milieu rural, et sont utilisateurs et détenteurs les plus importants de la terre⁶⁹. On peut, ainsi, affirmer que l'Etat se sert en grande partie du système coutumier, non seulement dans l'administration et gestion de la terre et des ressources naturelles, mais aussi dans la résolution de conflits fonciers.

Quel sont les limites juridiques de la gestion de la terre assurée par les familles et les CL? Il paraît que l'article 24 de la LT-1997 a établi ses limites, en disposant que les pouvoirs des CL dans la gestion de la terre sont : la gestion, (pratiques d'actes ordinaires d'entretien de la terre, attribution de la terre, sauf la pratique des actes de disposition de la terre), la résolution de conflits et la participation dans la délimitation de la terre communautaire.

B. L'occupation de bonne foi

Comme l'occupation coutumière, l'occupation de bonne foi résulte également des faits matériels, notamment le déboisement, la délimitation de parcelle, à travers l'implantation de signes visibles et à travers la mise en valeur effective de la terre. M. QUADROS⁷⁰ insiste sur le fait que cette modalité d'acquisition n'est valable que si elle ne porte pas préjudice de mauvaise foi à un tiers.

A propos de l'occupation du sol, N. HOUDEINGAR affirme que «quelque que soit le but poursuivi par le paysan. L'occupation du sol ou sa possession commence toujours avec l'acte agricole»⁷¹

En quoi consiste cet acte dans les régimes fonciers coutumiers mozambicains ? Toujours en accord avec HOUDEINGAR⁷². Il s'agit pour celui qui désire posséder une parcelle de terre de la marquer de son empreinte afin de dire à tous les autres membres du village que tel endroit a déjà été choisi » et encore « l'accomplissement de cet acte agricole a pour but de mobiliser cette parcelle de terre pour les besoins de la production.

⁶⁹ Instituto Nacional de Estatística, recensement de 1997, [voir le recensement de 2007 ???](#)

⁷⁰ QUADROS, M., op. cit., p. 49.

⁷¹ HOUDEINGAR, N., op. cit., p. 44.

⁷² Idem, p. 44 à 45.

D'autres causes de l'occupation comme la localisation (proximité d'une rivière, route) ou sa fertilité, ou pour de raison commerciale actuellement.

L'occupation de bonne foi seulement sera un droit définitif et valable, en face de tout le monde, si d'une part, l'occupant a fait l'usage effectif de la terre, pendant une durée minimum de 10 ans, selon article 12, alinéa b) de la LT -1997. Et d'autre part, l'occupation doit être faite sans violence physique ou morale. Et si pendant 10 ans elle n'était pas objet d'une contestation légitime, par des tiers, par la CL ou par l'Etat.

Grosso modo, cette occupation doit être permanente et doit être publique. Nous sommes en présence de la figure juridique de la possession sans titre, de bonne foi, pacifique et publique, traitée par les articles 1258 et suivants du CCM, que se convertit en droit définitif d'usage et de l'utilisation de la terre, par le mécanisme de l'usurpation.

Les effets pratiques de cette modalité d'acquisition de la terre ont été la la protection des droits acquis, par ceux qui occupaient et utilisaient la terre, il y a plus de 10 ans au moment de l'entrée en vigueur de la LT-1997. Ses occupants n'avaient aucun titre, ni rapport familial avec les lignages dominants.

2) l'accès à la terre à travers une demande administrative

Au delà des mécanismes du système coutumier, l'accès à la terre peut résulter d'une demande d'autorisation du DUUT, adressé à l'administration centrale ou locale (représentants de l'Etat ou Collectivité locale) compétente.

Cette demande administrative, une fois autorisée, sera transformée dans un titre de DUUT, émis par l'Etat ou par la collectivité locale.

L' actuelle législation sur la terre (LT-1997, RLT-1998, ...) a cherché à rendre la procédure d'acquisition administrative du DUUT le plus simples possible, vis-à-vis, l'ancien régime (LT-1979 et RLT-1987).

Cependant, la procédure d'acquisition du DUUT reste complexe, au regard des raisons essentiellement administratives, car le Mozambique

reste un pays très bureaucratique concentré. Ce qui affecte le fonctionnement de l'Etat⁷³.

Néanmoins, le Gouvernement a essayé de simplifier la procédure d'acquisition du DUUT, à travers la demande administrative. Ainsi, à partir de 2001, le Ministère de l'Agriculture a déterminé que la procédure de demande du DUUT devait être conclue dans un délai maximum de 90 jours, l'administration devait donner la réponse au requérant. (citer le diplôme ministérielle).

Selon la LT-1997 et RLT-1998⁷⁴, la procédure de demande administrative du DUUT consiste en:

Présentation d'une demande devant l'organe administratif compétent, en fonction de la mesure du terrain prétendue, évalué entre le Gouverneur de *Provincia* (Région en France), Ministre de l'Agriculture ou Conseil de Ministres, pour les zones rurales⁷⁵.

⁷³ Le Gouvernement mozambicain a approuvé en juin 2000 une «stratégie globale de la réforme du secteur public – 2001-2011». Ce document reconnaît que l'organisation administrative est marquée e par: «une faible définition des missions et compétences des organes déconcentrés de l'Etat; la reproduction de structures de niveau central au niveau local; la double subordination au niveau central, (par les gouvernements locaux et par les ministères) ; le déficit de la participation des populations aux niveaux provincial et du district, dû à l'absence d'instruments susceptibles de garantir une gestion participative ». Ainsi, la réforme a établi que le Gouvernement doit procéder à la Rationalisation des structures, décentralisation, déconcentration et simplification des procédures administratives, à la modernisation et simplification des procédures de gestion et redéfinition du rôle, missions, et périmètre de l'action de l'État.

⁷⁴ Voir les articles 22 à 36 du RLT – 1998.

⁷⁵ Selon l'article 22 de la LT-1997, dans les zones rurales sont compétents pour l'autorisation du DUUT, les autorités suivantes :

1. Le Gouverneur de la Province (la région en France) :
 - a) L'autorisation de demande de droit de l'usage et l'utilisation de la terre jusqu'à une limite maximale de 1000 h ;
 - b) L'autorisation de licences spéciales dans les zones de protection partielle ;
 - c) Octroyer Avis sur les demandes de droit de l'usage et l'utilisation de la terre relatif aux zones de compétence réservé au Ministre de l'Agriculture.

La demande est présentée auprès des Services de Cadastre dans la Provincia, pour la prise en charge du dossier.

La demande doit présenter les éléments suivants: l'identification du requérant, la mesure et localisation du terrain et la présentation des activités à réaliser.

L'avis de l'Administrateur du Distrito (Département en France) et le résumé (compte rendu) de la Consultation de la communauté⁷⁶ seront annexés à la requête. L'avis de l'administrateur, en cas d'existence des droits des communautés, doit proposer les conditions dans lesquelles sera établi le partenariat entre l'investisseur et la communauté.

Si la demande du terrain est destinée aux activités économiques, l'intéressé doit annexer un document, en donnant les détails sur l'ensemble des activités, travaux et constructions à réaliser, avec un calendrier clair. Ce document est désigné par « Plan d'exploration ». Pour les activités économiques la Loi exige également l'avis des organismes chargés du

2. Le Ministre de l'Agriculture

- a) L'autorisation de demande de droit d'usage et d'utilisation de la terre pour les terrains entre 1000 et 10000 h ;
- b) L'autorisation de licences spéciales dans les zones de protection totale ;
- c) Octroyer Avis sur de demandes de droit de l'usage et l'utilisation de la terre relatif aux zones de compétence réserve au Conseil de Ministres

3. Le Conseil de Ministres

- a) Octroyer la demande de droit de l'usage et l'utilisation de la terre pour les zones de plus de 10000 h ; à condition que le projet soit encadré dans un plan de l'usage de la terre ou bien que l'encadrement soit possible dans une Carte de l'usage de la terre ;
- b) Créer, Modifier ou abroger les zones de protection totale et partiale;
- c) Décider sur l'utilisation du LEITO de l'eau territoriale et de la plate-forme continentale.

⁷⁶ Le résumé de la Consultation doit être signé par les représentants de la communauté, où on déclare que la terre envisagée est libre et il n'y a pas d'occupants. La déclaration de la communauté est émise en résultat d'un processus de consultation conduit par les autorités de l'Etat dans le Distrit, avec l'assistance des Services de Cadastre.

secteur, en particulier, l'autorité administrative environnementale⁷⁷, par exemple, le Ministère de l'Environnement.

La demande administrative de la terre ne dispense pas la demande des autorisations (Licenças) spéciales exigées par la législation du secteur d'activité concernée, par exemple, en fonction des activités envisagées, l'intéressé peut s'adresser à différentes autorités, comme par exemple, le secteur agricole, forestier, touristique, industriel, constructions, etc.

La titularisation et l'accès à la terre à travers la demande administrative doit respecter des droits acquis sur la terre par les familles rurales et la communauté rurale, selon l'article 111⁷⁸ de la CRM - 2004.

Quel est l'effet concrète du principe de protection aux droits acquis sur la terre par les personnes physiques au Mozambique ? L'Etat à le devoir de protéger les droits acquis sur la terre, par l'héritage et l'occupation, sauf s'il y a une réserve foncière légale ou si la terre avait été légalement attribuée à une autre personne ou entité. Il faut bien surveiller la tentation que l'Etat peut avoir pour violer ce principe.

7. FAUT-IL REFORMER LES MODALITÉS D'ACCÈS À LA TERRE ?

Pour répondre à cette question stratégique (C) il faut bien commencer par faire l'état de lieu, en s'appuyant sur les données empiriques d'application de la LT-1997 (B), sans oublier de préciser le sens du terme réforme (A).

A. Le sens du terme réforme

⁷⁷ Voir le Règlement sur le Processus de l'Evaluation de l'Impact Environnemental, approuvé par le Décret n°76/98, du 29 décembre, et publié par le *Boletim da República*, n°51, 1 Série, 3°Suplemento, du 29 décembre 1998.

⁷⁸ En effet, l'article 111 déclare que « dans la titularisation du DUUT, l'Etat reconnaît et protège les droits acquis sur la terre, par l'héritage et l'occupation, sauf s'il y a une réserve foncière légale ou si la terre avait été légalement attribuée à un autre personne ou entité ».

D'une manière générale réforme peut être considérée « l'acte ou effet de réformer, changer pour le meilleur, réorganisation, substitution des *objets hors usage*, donner une nouvelle forme »⁷⁹. Réforme législative est « plus précisément la modification du droit existant soit par une loi nouvelle, soit par décret »⁸⁰.

En prenant en compte le sens général du terme réforme, nous pouvons nous interroger sur si les modes d'acquisition de la terre prévu dans la LT-1997, sont-ils efficaces ? Si les modes d'acquisition de la terre sont-ils compatibles avec les changements sociaux, économiques et politiques du pays ? Ses modalités ne sont-elles pas des *objets hors usage* ?

B. Bilan sur l'application de la LT-1997 et RLT-1998

Le Bilan sur l'application de la LT-1997 et RLT-1998 en matière d'acquisition des droits sur la terre est très important.

En effet, le système foncier en matière d'accès à la terre, en prenant compte des données empiriques et des contradictions de la législation foncière, est caractérisé par les situations suivantes:

- Forte difficulté de trouver des terres libres, car la plus part des terres sont traditionnellement occupées par les familles et les CL;
- La LT-1997 n'oblige pas les familles rurales et les CL à mettre en valeur leur terre, en effet, l'article 29⁸¹, dispose que les

⁷⁹ Voir Franco, J., et Martins H. "Dicionário de conceitos e princípios jurídicos", Almedina. Coimbra, p. 1271.

⁸⁰ CORNU, G., p. 735.

⁸¹ L'article 29, à propos de l'utilisation gratuite de la terre, déclare que, « l'usage et l'utilisation de la terre est gratuit, lorsqu'elle est destinée: a) à l'Etat et ses Services ; b) Aux associations d'utilité publique reconnues par le Conseil de Ministres ; c) Les exploitations familiales, les communautés locales et les personnes physiques qui font partis de ceux-ci ; et les coopératives et les associations agroalimentaires et de l'élevage des animaux nationaux, de moyenne échelle.

exploitants familiaux, les communautés locales, utilisent la terre à titre gratuit. Le droit comparé de Bénin (CITER), nous enseigne que les terres qui ne sont pas mises en valeur, risquent de devenir de l'Etat;

- Si la terre appartient à la communauté locale et à la famille, cela signifie que dans certains cas, en milieu rural l'accès est compris comme la transmission de la terre et sa gestion par la Communauté et les familles;
- Ainsi, une grande partie d'accès à la terre en milieu rural est assuré par les familles et les communautés locales;
- La distribution de la ressource foncière, est animée par les règles coutumières et le droit positif. Alors, comment faire cohabiter les règles coutumières et le droit positif au Mozambique? ;
- Existe une circulation foncière, à titre gratuit et onéreux en milieu rural, malgré la disposition 109, n°2, de la CRM, qui interdit la vente de la terre;
- L'existence de deux types de droits de jouissance sur la terre, d'une part, un droit accordé par l'Etat et d'autre part, un droit attribué par les CL ou les familles, et
- Un système de gestion publique de la terre très centralisé et concentré

C. L'avenir du régime juridique d'accès à la terre

Il est juste se demander Quel est l'avenir pour les modalités d'accès à la terre ?

Les modalités d'accès à la terre prévue par la loi et les voies informels d'accès pratiques en milieu rural ont un rôle important dans la distribution foncière, défini par la PNT, comme un objectif principale. Vu les difficultés présentées dans le point précédent (B) qu'affectent un bon fonctionnement des modes d'acquisition foncière, s'avère utile d'envisager une réforme considérable, surtout en modifiant les aspects suivants :

La législation sur la terre doit modifier le principe qui porte sur l'existence des terres vacantes et sans maître, car il s'agit d'un fait absolument irréal. Les terres ont toujours un maître. Le principe de terres vacantes est en contradiction avec l'article 111 de la CRM-2004 et l'article 12 de la LT-1997. En effet, la présomption de « terres vacantes et sans maître », selon les mots d'Alain Bertrand « a été l'outil d'expropriation de fait des populations rurales de la gestion de leurs terroirs et de leur ressources »⁸².

La législation foncière doit obliger les familles rurales et les CL à mettre en valeur leur terre. En effet, l'article 29 doit établir certaines conditions pour que les exploitants familiaux et les communautés locales, puissent bénéficier de l'usage gratuit de la terre. L'objectif ici est d'inciter en partie, les propriétaires de la terre à la production;

Vu qu'une grande partie de l'accès à la terre en milieu rural est assuré par les familles et les communautés locales, il paraît utile d'améliorer les connaissances des ses utilisateurs fonciers en matière de gestion foncière. Une connaissance minimum des principes fondamentaux de la Constitution de la République est importante pour éviter l'application de normes coutumières contraires à la constitution. En effet, pour aboutir à cela, il faudra que l'Etat soit oblié à accorder une formation;

L'existence d'une véritable circulation foncière, à titre gratuit et onéreux en milieu rural, malgré la disposition 109, n°2, de la CRM, qui interdit la vente de la terre, doit imposer la compatibilité de la législation à cette pratique, quasi irréversible, par exemple, à travers la mise en place de la figure de bail à ferme⁸³. Autrefois, on avait le contrat d'allocation rurale (expliciter). On peut récupérer ce type de contrat;

Il va falloir penser à mettre en place un système de gestion de la terre décentralisée, mais surtout déconcentrée. Car selon l'article 22 de la LT-1997, l'administrateur du District, celui qui est le plus près de la population, n'a pas la compétence d'autoriser les demandes de DUUT. Les communautés locales d'après la loi en question n'ont que le pouvoir de gestion de la terre (sens restreinte – délimitation de terres) et résolutions de

⁸² BERTRAND, A. « Gestion étatique ou gouvernance locale ? » in DELVILLE, F. « Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? », Karthala, Paris, 1998, p. 41.

⁸³ CORNU, G., p. 100, Bail à ferme est considérée « le bail d'un fonds rural moyennant une redevance appelée fermage, fixée d'après le cours des denrées et à verser soit en espèces, soit en nature, suivant la convention des parties ». La mise en place de ce bail, implique une interprétation plus large de la article 109, n°2, de la CRM -2004, car elle n'interdit pas la mise en bail de la terre.

conflits, article 24 de la LT. Le principe de déconcentration et de la gestion locale de la terre va impliquer la mise en place du principe de subsidiarité (Expliciter).

En effet, face à l'impuissance de l'Etat à imposer sa loi, aux impératifs de l'ajustement structurel qui demandent « moins d'Etat »⁸⁴, mais « meilleur Etat »⁸⁵ et la réforme administrative en cours en Mozambique il faut donner aux autorités administratives locales de l'Etat (Administrateur) et les communautés locales un droit de gestion de leurs ressources de manière plus effective.

Il faudra, donc, reformer les règles de répartition de compétence en matière de gestion foncière et accorder aux autorités administratives locales de l'Etat un pouvoir de décision. Il faut préciser que la surface territoriale du Mozambique est énorme, et cela impose une vision plus déconcentrée de la gestion foncière, afin que les décisions soient rapides et adaptées aux réalités locales, par exemple une société que veut s'installer et développer une activité agricole, dans une surface de terrain de 1 hectare dans un village, doit s'adresser au Gouverneur de la province⁸⁶, que souvent se trouve à plusieurs kilomètres du village. .

D'autre part, vu la reconnaissance de la possession de la terre par les familles et CL, il faut envisager d'autre formule de gestion foncière afin d'encadrer cette réalité. Il faut reconnaître clairement, l'accès à la terre à partir des autorisations données par ceux-ci.

Alain BERTRAND nous invite à faire attention au danger de ce choix, en affirmant que « ce consensus en faveur d'une gestion locale des ressources, qui recouvre souvent celui en faveur d'une gestion dite *participative*, pose de multiples questions très pratiques : quelles instances ? Quelles prérogatives ? Quelles procédures ? Quels coûts ? Quels arbitrages ? Quelles politiques – les enjeux... ». L'auteur ajoute qu'il faut prendre en compte « le problème des règles et des limites de l'autonomie de gestion des instances locales... ».

⁸⁴ BERTRAND, A. « Gestion étatique ou gouvernance locale ? » in DELVILLE, F. « Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? », Karthala, Paris, 1998, p. 40.

⁸⁵ Selon l'expression de d'Alain Bertrand, op. cit. , p. 44.

⁸⁶ Solution qui résulte de l'article 22, n°1, alinéa a) de la LT-1997. En effet, cet article dispose que dans les zones rurales, le Gouverneur de la Provincia est compétent, pour : « autorisé les demandes de droit de l'usage et l'utilisation de la terre jusqu'à une limite maximale de 1000 h ».

Pour terminer et à juste titre il faut affirmer que les modalités d'accès à la terre ne sont pas équitables, car il subsiste plusieurs problèmes, notamment, liés à la contradiction interne de la loi, qui méritent une modification législative.

8. LA LEGISLATION FONCIERE ET LE DEVELOPPEMENT RURAL

1) - Le rôle du droit foncière dans le développement rural au Mozambique

Selon HOUDEINGAR⁸⁷ «le rôle du droit en tant qu'agent annonciateur du progrès économique et social est un domaine de la théorie et de la pratique du développement, qui n'a pas encore reçu l'attention qu'il méritait. Le droit est devenu l'instrument à travers lequel les politiques des gouvernements sont mises en pratique. Mais les structures juridiques en Afrique ne sont pas adaptées pour contribuer à l'amélioration du niveau de vie de la population en général ».

L'acteur ajoute que la perspective classique du droit, comme instrument destiné à maintenir l'ordre et remédier aux désaccords. ..Bonne

⁸⁷ Houdeingar, N., op. Cit., p. 13 et 14 – Tome 1.

loi –obéie à la lettre et renforcer par la menace de sanction⁸⁸. Et, face à l'échec apparent du droit, certains juristes ont tiré la conclusion que le système ne peut pas être utilisé pour favoriser le changement⁸⁹.

Etant donné le rôle indéniable du droit dans les États africains, l'unique solution est d'identifier les erreurs du passé et d'essayer d'améliorer ce qui existe. Le droit n'est ni bon ni mauvais pour le développement, mais il faut promulguer selon une expression d'Houdegar une « loi appropriée »⁹⁰ qui va favoriser le vrai développement.

En tant que science normative, le droit est à l'origine, dans l'existence ...concernant l'homme et la société dans laquelle il évolue. Pour que le droit ait un rôle approprié dans le développement rural dans le cas⁹¹ mozambicain il convient de: améliorer la méthodologie normative (A), développer et exploiter le principe constitutionnel du pluralisme juridique (B) et définir clairement avant l'approbation de la loi, la politique d'orientation appropriée (C).

A. La nécessité d'améliorer la méthodologie normative

L'élaboration de la Loi de Terres a eu une forte reconnaissance sociale et internationale en tant que issue d'une claire participation de la société civile.

B. La nécessité de développer et exploiter le principe constitutionnel du pluralisme juridique

⁸⁸ Idem, p. 14.

⁸⁹ KanaK – Dixit : pour des lois adaptées. Forum du développement, n°119, juin 1986, p. 3- cité par HOUDEÏGAR, p. 14.

⁹⁰ HOUDEÏGAR, N. op. cit., p. 14.

⁹¹ Voir aussi HOUDEÏGAR, N., op. cit., Tome 1, p. 13 à 20, à propos du rôle du droit dans le développement, a sélectionné trois éléments clés – la nécessité de compréhension du droit africain, la nécessité de examiner la diversité des droits africains et la maîtrise d'une action communes et convergentes. Ces aspects sont toujours valables, mais il faut rester attentif face aux changements et spécificités de la société mozambicaine.

Le principe du pluralisme juridique a été mise en place par l'article 4 de la CRM, qui dispose « »

Nous croyons que la mise en place de ce principe renforce l'affirmation Etat de Droit au pays, malgré certains avis contraire (Relatorio Afrimap I, CEDE, etc) Discutir est importante

Le vrai développement rural reconnaît que les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels de l'homme sont inséparables⁹². Une application du principe du pluralisme juridique permet de réduire les difficultés d'application du droit foncier d'origine coutumière et ainsi, réduire aussi les contradictions qui marquent l'application de règles foncières relatives à la consultation, rapport CL et l'Etat, l'application de droits acquis par la CL.

Vu la réalité mozambicaine, un pays rurale. L'application du droit coutumier foncier, certes en respectant le principe constitutionnelle du pluralisme juridique peut influencer le développement rural au pays, car ??? (Ver livro BSS et Trindade).

L'existence de deux types de droits de jouissance de la terre – un attribui par l'Etat et un autre attribue par les CL et familles, trouve une place avec le principe du pluralisme juridique.

C. La nécessité de re-définir la Politique d'Orientation de la Terre.

Maria QUADROS affirme que le « le gouvernement juge inutile de reformer la politique et la législation sur la terre »⁹³, le colloque sur « 10 ans de l'application de la Loi de Terre » avait déjà arrivé à la même conclusion.

⁹² HOUDEIGAR, N. op. cit., p. 18.

⁹³ Entretien avec elle réalisé le 03 mars 2010, à Maputo.

Nous irons discuter la conformité de ces idées au regard de la réalité mozambicain.

- Transmissibilité de la terre. La nécessité de reforme le principe.
- Revoir le régime de payment de taxes, les sujets passifs et les valeur/montant annuel de taxe à payer ;/ Reforme ou non la terre
- La redistribution de la terre est une question stratégique : existe tension associée à la redistribution de la terre, très précisément au Zimbabwe et en Afrique du Sud. « *In several countries in eastern, central and southern Africa important new land tenure laws have been promulgated in the last decade and are in the early stages of implementation. These reforms are addressing fundamental issues, such as land policy principles, land tenure and distribution* » (J. Clover p. 350)

2) Réformer ou non la Loi de Terres ?

Dans la perspective du développement rural, la modification du statut juridique de la terre a été définie par nombre d'Etats et de bailleurs de fonds comme une priorité⁹⁴.

Après le changement des principes de la Politique d'Orientation de la Terre, il va falloir créer les conditions préalables au niveau de révision de certaines dispositions constitutionnelles, avant de réformer la Loi de Terres.

Celle de clarifier le contenu et garanties des droits sur la terre, attribuées aux particuliers, notamment aux CLs et la mise en place des mécanismes juridiques qui permettront la mobilité ou transmission du DUUT, surtout dans la présence des investissements sur la terre.

La LT-1997 « a été un en quelque sorte un instrument pour garantir la paix »⁹⁵. Bref, un instrument de gestion démographique et où les aspects

⁹⁴ Miliça CUBRILO et Catherine GOISLARD « Bibliographie et lexique du foncier en Afrique noire », Karthala – coopération française, Paris 1988, p. 12.

économiques ont été négligé. Ainsi, la modification du statut juridique de la terre devait permettre la réalisation de sa valeur d'échange, la rationalisation de son exploitation et apporter une sécurité foncière favorable aux investissements⁹⁶. La réforme n'est pas négligier la généralisation de la propriété privée dans la réalité locale. Dans cette analyse nous devons toujours nous demander si les modifications du statut juridique de la terre proposées sont-elles en conditions de favoriser le développement rural au Mozambique ?

La LT-1997 peut contribuer ou affecter le développement rural tout dépend d'une part des modes de son application et d'autre part, d'être attentif au changement sociale, pour assurer les adaptations et réformes nécessaires.

On propose, donc, les réformes des aspects suivants de la LT-1997: une administration plus décentralisée, (A) en mettant en accent l'administrateur du Distrito, pour l'autorisation formelle d'accès à la terre, - Etat et l'administration de la terre – voir l'article de Calengo sur "O debate actual sobre a terra em Moçambique"; mettre en place un système de règles pour inciter la mise en valeur de la terre – à commencer par la réforme des règles sur la valorisation de la terre (B) les taxes foncières (C); la circulation ou la mobilité foncière (à travers la vente) est une réalité au pays, cela explique une nécessité de reformer les règles sur la transmission du DUUT (D),

La valorisation de la terre

Valorisation peut signifier "mettre en valeur. Action d'améliorer la valeur intrinsèque d'une chose par des travaux, d'en accroître le rendement, ex: valorisation des sols par amendement"⁹⁷.

La valorisation de la terre au Mozambique est une question de plus en plus importante, surtout à partir de la CRM-1990 et LT-1997. D'ailleurs, la valorisation du sol est même plus généralisée que l'immatriculation en

⁹⁵ QUADROS, M., « Revisão da legislação sobre terras : Uma referência particular aos Municípios » in CISTAC, G., et CHIZIANE, E., op. cit., p. 115. La signature d'Accord de Paix en 1992 a créé les conditions pour le retour au pays dans un nombre important de citoyens qui, pendant le conflit, se trouvent réfugiés à l'étranger.

⁹⁶ Idem, p. 12.

⁹⁷ CORNU, G., op. cit., p. 896

Afrique⁹⁸ (1), et au Mozambique en particulier (2). Formellement, l'Etat envisagé que le sol soit exploité de façon convenable au pays. Cependant, la pratique souvent montre le contraire.

- L'expérience africaine

Rodolfo SACCO explique que la puissance coloniale, d'abord, et l'Etat africain, ensuite, ont voulu que le sol soit exploité de manière convenable⁹⁹. Le droit crée ou exhume les catégories servant à structurer les institutions nécessaires pour la valorisation de la terre.

Ainsi, on observe le recours au concept des terres "vacantes et sans maître"¹⁰⁰ au Congo-Kinshasa, Côte d'Ivoire, en 1900, en Mauritanie, 1960, qui à cause de leur improductivité, méritent d'être étatisées¹⁰¹.

Cependant, à la rigueur, le sol en état d'abandon apparent a, selon le droit coutumier, un propriétaire. On beaucoup de pays on préférera donc parler de "terres soumis à expropriation", car non valorisées, non cultivées, non occupées, non exploitées, non effectivement exploitées, Côte d'Ivoire, 1935, Madagascar, Cameroun, 1959¹⁰².

Au Bénin, on évite de se référer à la situation du fond et on met au centre du débat les plans officiels de valorisation, avec les plans de valorisation prévus par la législation de 1950 et les périmètres de valorisation et d'organisation rurale prévus par la législation de 1960, en

⁹⁸ Pour plus de détail voir : SACCO, R. « Le droit africain. Anthropologie et droit positif », Dalloz, 2009, p. 247.

⁹⁹ Idem, p. 247.

¹⁰⁰ Le concept de "terre vacant ou sans maître" ou terres non occupées est un catégorie quasi-inexistant au Mozambique, car les terres appartient soit au domaine public de l'Etat, aux particuliers, au personnes morales ou aux communautés locales.

¹⁰¹ Ibidem, p. 247.

¹⁰² Ibidem, p. 247.

fonction de laquelle l'inclusion dans le périmètre d'organisation vaut expropriation¹⁰³.

La mise en valeur est élevée au rang de fait juridique sur lequel est fondée l'acquisition de la propriété, au Congo Brazzaville, 1969, eu Côte d'Ivoire, 1963, mais la loi n'a pas été promulguée.

La non-valorisation a aussi valeur de fait juridique sur lequel est fondée la perte du droit sur le sol, qu'il s'agisse d'un droit de type traditionnel, d'un droit qui en dérive, sur lequel, du moins, se fonde le pouvoir d'expropriation de la part de l'Etat, ex: Congo Kinshasa, 1885, Togo, 1974, Guinée, 1960, etc¹⁰⁴.

- Le regime juridique mozambicain

L'article 110, n°2, de la CRM-2004 préconise que "le DUUT est accordé aux personnes singulières ou morales, en prenant en compte sa finalité sociale ou économique". C'est-à-dire, en principe celui qu'au le DUUT accordé par l'Etat est obligé à le mettre en valeur pour des rasoins social ou économiques.

La CRM-2004, ne dispose pas sur les effets juridiques de la non-valorisation de la terre. Vu importance du sujet il semble que la CRM doit se prononce sur les conséquences juridiques de non valorisation de la terre ou non effectivement exploitées.

Cependant, le LT-1997 a établi un régime de valorisation de la terre varié selon le type de titulaire de DUUT, l'occupant selon le droit coutumier (a) ou titulaire de DUUT attribué par l'Administration (b).

a) Titulaire d'un DUUT par occupation

Dans cette categorie on trouve les communautés locales et les familles paysannes. La LT-1997 ne dispose pas des mesures clairs qu' incite

¹⁰³ Ibidem, p. 247.

¹⁰⁴ SACCO, R., op. cit., p. 248.

aux sujets intégré dans cette catégorie à valoriser le sol. En effet, la durée du droit est indéterminée, ils bénéficient d'une exonération ou exemption pour le paiement des taxes foncières.

L'article 17, n°2, de la LT-1997, relatif à la durée d'un DUUT, dispose que: *«Il y n'a pas de durée pour le droit de l'usage et d'utilisation de la terre dans les cas suivants : a) acquisition par les communautés locales, b) Pour l'habitation individuelle, et c) Pour l'exploitation familiale exercée par les personnes physiques nationales».*

L'article 29 de la LT-1997, sur l'exemption des taxes foncières, dispose que *« l'usage et l'utilisation de la terre est gratuit quand il se destine: ...c) aux exploitations familiales, les communautés locales et les personnes physiques qui font partis de ceux-ci, d) ... »*

En définitive, on est dans le cadre des terres gérées par les communautés locales, en conformité avec le droit coutumier, qui certainement aura ces dispositifs relatif à la mise en valeur. Ainsi, dans cette logique, on peut dire que les conséquences du non valorisation de la terre sont imposées par le droit coutumier. Cependant, il va falloir bien identifier ces règles et évaluer son efficacité.

b) Titulaires d'un DUUT par demande à l'Administration

Dans cette catégorie on trouve les personnes singuliers ou physiques, les personnes morales, notamment les entreprises privées, publiques, les coopératives et les associations.

La valorisation de la terre, sa mise en valeur, son exploitation, son exploitation effective est obligatoire.

Le droit positif a créé les catégories ou les institutions nécessaires pour la valorisation de la terre, notamment:

- Le plan d'exploration ou plan de valorisation comme en Bénin (1);
et

- Le Taxes d'utilisation foncière (2).

1) Le Plan de valorisation de la terre

Plan d'exploration ou Plan de valorisation de la terre est un "document qui doit être présenté par celui qui demande un DUUT, à travers lequel se décrit l'ensemble des activités, travaux et construction à effectuer, dans un délai précis ou préétabli"¹⁰⁵.

Le droit positif dispose que celui qui demande un droit d'usage et d'utilisation de la terre doit présenter un plan de valorisation de la terre¹⁰⁶. Il s'agit d'une mesure claire d'incitation à la mise en valeur de la terre que l'intéressé doit élaborer avant même de demander un DUUT.

L'autorisation définitive d'une demande du DUUT dépend d'une évaluation favorable (positive) du Plan de la valorisation du sol. En effet, selon l'article 25 de la LT-1997, relatif à l'autorisation provisoire d'un DUUT, dispose « n°1 - après la présentation de la demande de l'usage et l'utilisation de la terre, sera émise une autorisation provisoire. N°2 - l'autorisation provisoire a une durée maximale de cinq ans pour les personnes nationales et de dix ans pour les personnes étrangères »

Une fois accompli le Plan de valorisation durant la période de l'autorisation provisoire, est octroyée une autorisation définitive de l'usage et l'utilisation de la terre et émis le titre correspondant¹⁰⁷.

Les mesures de sanctionnements de la non valorisation de la terre sont variés, notamment : à la fin de l'autorisation provisoire, une fois vérifiée la non valorisation de la terre, selon le plan prédéfini, sans une excuse valable l'autorisation provisoire peut être révoquée, sans droit à l'indemnisation des investissements effectués¹⁰⁸. Le DUUT peut être révoqué Par le non respect du plan de valorisation de la terre ou du projet d'investissement, sans une raison valable, malgré les paiements des taxes et des impositions fiscales¹⁰⁹.

¹⁰⁵ L'article 1, n°12 de la LT-1997.

¹⁰⁶ L'article 19 de la LT-1997.

¹⁰⁷ L'article 27 de la LT-1997.

¹⁰⁸ L'article 26 de la LT-1997.

¹⁰⁹ L'article 18, alinéa a) de la LT-1997.

Malgré l'existence d'un régime juridique sur la valorisation de la terre on note qu'il évite de se référer à la situation du fond et il met en accent sur les aspects formels. L'application du régime reste inefficace car on observe que l'Administration est mal organisée pour assurer le respect des Plans de valorisation, l'évaluation de plan de valorisation est souvent prise à la légère.

Ainsi, les taxes d'utilisation de la terre peuvent inciter la mise en valeur de la terre.

2) Les taxes d'utilisation de la terre

La non valorisation de la terre, la non exploitation ou non effective exploitation peut résulter du régime juridique sur la taxe d'usage foncière, parfois très incitative à l'accumulation foncière, sans le but de la mettre en valeur, mais plutôt pour la mettre en marché.

. La nécessité de réformer les règles sur la mobilité foncière

Une synthèse brève du cadre juridique sur la transmission du DUUT nous amène à voir que, le système est caractérisé par

Le marché foncier résulte donc, en pratique, de toutes les opérations d'achat, de vente et de location de biens fonciers c'est-à-dire d'immeubles par nature¹¹⁰. Situation juridiquement interdite au pays.

Le marché foncier c'est-à-dire le marché du sol est différent du marché immobilier qui se rapporte en pratique aux constructions édifiées sur le sol¹¹¹. Ici, le marché foncier serait l'aspect le plus important à analyser dans la réalité mozambicaine.

Selon une définition restrictive les biens fonciers agricoles sont des terres à usage agricole situées dans les zones rurales et n'ayant pas de vocation urbaine prévisible à moins de 15 ans (p.4);

¹¹⁰ DECKON, F. "Mobilité foncière en milieu rural. Etude des droits et des politiques législatives de la France et du Togo ». Thèse doctorat, Université de Poitiers, France, 1997, p. 4.

¹¹¹ Granelle J. Cité par Deckon, op. cit., p. 4.

Selon Maria QUADROS “ *la mise en valeur de la terre et la mobilité foncière à travers la vente est en marche au milieu rural, par exemple, dans la province de Inhambane, au sud du pays, dans les zones touristique cotière, les paysans ou les titulaires de droits sur la terre a cote de la vente de la terre, elles priorisent de plus en plus le bail rural ou à ferme, juste pour garantir un revenu regulier voire même vitalice, parfois ils demandent une voiture ou la constrution d'une maison par l'interessé particulier en tant que contrepartie de l'usage de leur terre* ”¹¹²

¹¹² Entretien avec Maria QUADROS, qu'au lieu à Maputo, le 03/03/2010.

Bibliographie: CISTAC, G. E CHIZIANE, E. « Aspects juridiques, Economicos e Sociais do uso e Aproveitamento da terra » Imprensa universitaria – UEM, Maputo Dez. 2003 ; QUADROS, C. e autores (... Ed. CHIZIANE) « Manual de direito da terra », Centro de Formação Jurídica e Judiciária e FAO, Maputo, Marco 2004 ; BRIS, E. et auteurs « L'appropriation de la terre en Afrique noire » Karthala, Paris, 1991 ; B. CROUSSE « Espaces disputés en Afrique noire. Pratiques foncières locales » Karthala, Paris, 1996 ; MADER « Legislação do sector Agrário », CDIA, Nov. 2004, Maputo ; DUPEYRON, Christian et auteurs « Droit Agraire » 2e Vol. Droit foncier, Economica, Paris, 1988, ¹ Boaventura GUNE “Natureza jurídica do direito de uso e aproveitamento da terra em Moçambique” (Dissertação de mestrado), Maputo, 2005; Chris HUGGINS et Jenny CLOVER “Land rights, conflict and peace in sub-saharan Africa”, From The Group Up, Pretoria, RSA, 2005;