

Comité technique

« Foncier et Développement »

# Appropriations foncières, transactions marchandes et insécurité foncière dans l'agglomération de Port-au-Prince

PIERRE MARTIAL PLACIDE

L'ÉCOLE  
DES HAUTES  
ÉTUDES EN  
SCIENCES  
SOCIALES

Centre  
Norbert  
Elias

sens    
savoirs environnement société



## Avertissement

Ce rapport de recherche a bénéficié du soutien financier du Comité technique « Foncier & développement » de la coopération française (CTFD), sur le guichet « Production de connaissances et d'informations » du projet multi-pays « Appui à l'élaboration des politiques foncières » financé par l'Agence française de développement (AFD). L'objectif global du projet est d'appuyer l'élaboration et la mise en œuvre de politiques foncières qui soient adaptées aux enjeux de sécurisation du plus grand nombre dans les pays d'intervention de l'AFD, avec un focus particulier sur l'Afrique de l'Ouest, et notamment le Sahel.

Réunissant experts, chercheurs, opérateurs et responsables de la coopération française, le Comité technique « Foncier et développement » est un groupe de réflexion qui apporte, depuis 1996, un appui à la coopération française en termes de stratégie et de supervision d'actions sur le foncier, en réseau avec de nombreux acteurs français et internationaux. Depuis 2006, il met en œuvre le projet « Appui à l'élaboration des politiques foncières » qui vise à :

- ▷ favoriser la production et la diffusion de connaissances pour faciliter les débats et une meilleure compréhension des problématiques foncières par les acteurs des politiques foncières dans leur diversité ;
- ▷ alimenter les choix de politiques dans les pays et contribuer aux débats internationaux par la production de cadres d'analyse et de références partagées (supports pédagogiques, fiches pays, notes de synthèse, etc.) ;
- ▷ soutenir les acteurs stratégiques des réformes à différentes échelles et appuyer la construction de références à différents niveaux dans plusieurs pays.

Dans le cadre de la composante 1 « Appui au dialogue sur les politiques foncières et à la production de connaissance » du CTFD III, et plus précisément de la C1.1 « Production, échange et valorisation des connaissances », des fonds ont été alloués à des étudiants encadrés par des institutions ayant une expertise reconnue en matière de foncier et étant en mesure de leur apporter l'encadrement nécessaire pour assurer une bonne qualité du travail produit.

Les meilleurs rapports issus de ces études sont disponibles sur le portail « Foncier et développement » à l'adresse suivante :

<http://www.foncier-developpement.fr/collection/rapports-de-recherche/>

Les analyses et conclusions présentées dans ce rapport n'engagent que leurs auteurs, leur contenu ne représente pas nécessairement la vision et les positionnements de l'AFD ou de ses organisations partenaires.

Auteur :

- ▷ Pierre Martial Placide, docteur en anthropologie sociale et ethnologie de l'École des hautes études en sciences sociales, Centre Norbert Elias (Marseille).

Contact : playha@yahoo.fr - placidepierremartial@gmail.com

Relecteurs :

- ▷ Véronique Dorner, Alain Rochegude.

Référence pour citation :

PLACIDE, P.-M. (2023). *Appropriations foncières, transactions marchandes et insécurité foncière dans l'agglomération de Port-au-Prince*. Collection Recherche. Paris, Comité technique « Foncier & développement » (AFD-MEAE).

Cette étude a été réalisée en 2021 et publiée en 2023.



Ce travail est sous licence Creative Commons CC-BY-ND

Pour voir une copie de cette licence visitez le site :

<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/2.0/>

Maquettage : Philippe Laura et Hélène Gay

## Remerciements

Mes remerciements vont aux personnes qui m'ont soutenu dans la réalisation de ma thèse de doctorat, car les informations utilisées dans ce rapport proviennent des données recueillies spécifiquement pour sa rédaction. Celle-ci, titrée « Expansion urbaine, accès à la propriété et insécurités foncières à Port-au-Prince (1986-2012) : anthropologie d'une (mal) gouvernance foncière » a été soutenue le 10 décembre 2021.

Je remercie Philippe Lavigne Delville qui a encadré ce rapport et fut le directeur de ma thèse. Je tiens à remercier le professeur Nelson Sylvestre pour son aide pendant mes travaux de terrain. Je remercie Véronique Dorner et Alain Rochegude qui ont évalué ce rapport.

Je remercie mon père Martial Placide, ma mère Rosette Régis. J'adresse également un grand remerciement à mes frères et sœur ; Jean Jacques Placide, Marie Yanite Placide, Jean Ammeson Placide, Louis Daniel Placide, Joseph Énock Placide, Pierre Paul Placide et Jean-Pierre Cadet Placide. Ils ont été de forts soutiens pendant toute la thèse et la rédaction du rapport.

Enfin, mes remerciements vont à mes amis Fanatis Saint-Sauveur, Félix Dorcin, Olné Révolus, César Saint-Laut et très particulièrement à Claudine Jean-Louis pour son support.

## Table des matières

<b>INTRODUCTION</b>	<b>6</b>
<b>I. ENQUÊTER SUR LES MARCHÉS FONCIERS ET L'INSÉCURITÉ FONCIÈRE À PORT-AU-PRINCE. MÉTHODOLOGIE</b>	<b>9</b>
1. Le terrain de l'enquête	9
2. Produire des matériaux sur un terrain sensible	11
3. Contexte de réalisation des données	11
<b>II. L'APPROPRIATION ET LA CIRCULATION DES BIENS FONCIERS DANS UN CONTEXTE D'INCERTITUDES SUR LE STATUT DES TERRAINS</b>	<b>13</b>
1. L'appropriation foncière sur des biens fonciers de l'État	13
1.1. Le domaine public	13
1.2. Au service de l'intérêt général : la dimension ambiguë ou contradictoire du domaine public	13
1.3. Le domaine public non soumis au droit de propriété	15
1.4. Évolution des biens du domaine public en domaine privé de l'État	16
2. L'accession des particuliers aux biens du domaine privé de l'État par l'achat et la location	16
2.1. Les transactions autorisées sur le domaine privé de l'État	16
2.2. La location des parcelles comme mode d'accès à la propriété	18
3. Transactions sur des terrains privés des particuliers	27
3.1. L'acquisition de la propriété foncière par achat de terrains privés : des normes aux pratiques	28
3.2. Achats informels et recours aux papiers notariés après transaction	31
4. Le fermage des biens privés comme mode d'accès à la propriété	32
4.1. Le fermage simple et la construction de maisons sur un terrain loué	32
4.2. Le fermage avec condition d'achat	34
4.3. La vente sous prix d'achat, une modalité originale	35

<b>III. UNE INSÉCURITÉ FONCIÈRE STRUCTURELLE</b>	<b>37</b>
1. Transactions et insécurités foncières	37
2. Professionnels fonciers et autorités publiques, acteurs majeurs de l'insécurité foncière	38
<b>CONCLUSION</b>	<b>40</b>
<b>PROPOSITIONS</b>	<b>42</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>63</b>

**Table des illustrations**

Figure 1 - Carte de l'agglomération de Port-au-Prince	10
Figure 2 - Schéma théorique des étapes de procédure d'une vente authentique	29
Figure 3 - Étapes de procédure d'une vente par acte notarié	30
Figure 4 - Légalisation tardive de vente d'une parcelle de terre	32
Figure 5 - Devenirs des terrains acquis par contrat de fermage simple (sans condition d'achat)	34
Figure 6 - Modes d'accès à la propriété ou quasi-propriété sur le domaine de l'État et des terrains privés	36

## INTRODUCTION

Ce document est issu d'un long travail de recherche que j'ai mené sur la question foncière dans l'agglomération de Port-au-Prince dans le cadre de la réalisation de ma thèse de doctorat (Placide 2021). La question foncière est devenue préoccupante dans la région de Port-au-Prince. La petite bourgade coloniale française fondée en 1749 est devenue aujourd'hui une agglomération de plusieurs millions d'habitants. La ville a subi une transformation brutale et rapide après le départ du président Jean-Claude Duvalier en 1986. Depuis cette date, l'exode rural a entraîné une explosion démographique et la multiplication de nouveaux quartiers « informels », « spontanés » (Clerc 2010), dans un contexte de faiblesse des institutions étatiques et d'absence de plan d'aménagement urbain. Le séisme de janvier 2010 a empiré la situation. Il a suscité le déplacement d'une partie de la population et de nouveaux besoins en espace à construire, et a encore accéléré l'expansion urbaine.

Enquêter sur la question foncière en milieu urbain à Port-au-Prince suppose se confronter à la question de l'accès au logement ou à la propriété bâtie. Ici, la propriété est considérée comme une construction sociale qui prend sens dans les relations et l'imaginaire de ceux qui acceptent d'être ou considèrent d'autres comme propriétaires. Dans ce contexte d'un État faible, dépourvu de politique publique de logement et d'absence de bailleurs privés offrant des parcs<sup>1</sup> de logement pour la location ou la vente, l'accès à la propriété ou au logement est un problème que les gens tentent de régler par tous les moyens. Riches comme pauvres cherchent à accéder à la propriété et s'approprient la ville en fonction de leur situation socio-économique et familiale.

Ces situations jouent sur l'occupation de l'espace (ici nous utilisons le terme « occupation » à la manière des urbanistes) et les manières d'accéder aux biens fonciers dans l'agglomération. Chaque habitant cherche à avoir une parcelle pour construire sa propre maison et il existe également une forte demande de la diaspora haïtienne. Les bâtiments sont généralement de basse construction<sup>2</sup>. Cela fait augmenter davantage la demande des parcelles à construire et exerce une forte pression sur les parcelles de terre nues avoisinantes.

Dans la grande majorité de l'agglomération de Port-au-Prince, l'accès au logement et les transactions foncières sur les parcelles, bâties ou non bâties, reposent sur des procédures « informelles », ou « semi-formelles » (Boué et Colin 2015). Le cadre légal est très développé, les professionnels du foncier (arpenteurs, notaires, avocats) nombreux. Mais le statut juridique des terrains est souvent incertain ; l'occupation de terrains publics ou privés, la construction de maisons sur des terrains loués ou occupés sont des modes fréquents d'accès à la propriété.

La majeure partie des transactions foncières se fait par consensus entre les parties, sans l'assistance préalable d'un officier public. On observe des transactions sans délivrance des titres de propriété, des pratiques coutumières ou des ventes sous seing privé. Dans certains cas, le

---

1. Ici, je mets l'accent sur des parcs de logement. Les maisons louées sont généralement privées, mais il n'existe pas encore de personnes ou entreprises privées qui construisent des logements à grande échelle pour les vendre ou les louer. Les appartements loués sont pour la plupart des maisons individuelles. Les propriétaires habitent une partie et louent l'autre partie.

2. Construction à un seul niveau.



recours aux papiers<sup>3</sup> a lieu plusieurs années après la transaction. Des arrangements très originaux et dynamiques combinent sous formes diverses la location et le vente.

La location des parcelles constitue une forme d'appropriation et de circulation importante des biens fonciers dans l'agglomération de Port-au-Prince. Le terme souvent utilisé sur le terrain est le « fermage ». Il est utilisé dans le cadre d'une transaction en rapport aux parcelles de terre, mais la location des maisons ou de parties d'une maison sont également parfois qualifiées de fermage. Le fermage se réalise, sous des formes un peu différentes, à la fois sur des biens du domaine de l'État et des biens privés des particuliers. Paradoxalement, la location, contrat normalement temporaire, est une forme d'accès à la propriété, car elle intègre le droit de construire. Le propriétaire d'une maison sur un terrain « affermé » devient dès lors propriétaire ou quasi-propriétaire (du fait qu'il ne peut être expulsé) de ce dernier.

Les occupations des terres non bâties ont donné lieu à des quartiers spontanés dans l'agglomération de Port-au-Prince. Elles s'opèrent principalement sur des terrains de l'État. Ici, l'occupation est perçue comme étant l'installation sur une propriété d'autrui sans préalablement passer par une décision de justice ou une dépossession judiciaire<sup>4</sup>. L'occupation s'est développée et est devenue un phénomène important de l'accès aux biens fonciers et de l'étalement urbain à Port-au-Prince après les années 1986. Des personnes occupent des parcelles de terre de l'État et construisent des maisons dessus. L'occupation ne concerne pas que les terrains de l'État, elle touche également les terrains privés des particuliers. C'est une des principales dimensions de l'insécurité foncière dans l'agglomération de Port-au-Prince.

L'insécurité foncière, le risque de perdre une parcelle, y est en effet forte. Elle est étudiée dans ce rapport comme le risque de perdre une propriété ou de l'argent après l'achat d'un bien foncier. L'insécurité foncière ne découle pas mécaniquement du statut informel du terrain concerné, elle touche tous types d'acteurs, quelle que soit la légalité de leurs droits. De multiples stratégies permettent à certains acteurs de prendre possession de terrains et d'en expulser les propriétaires légitimes. Les enquêtes révèlent que l'insécurité foncière découle beaucoup plus de la manipulation du droit par des personnes informées que des modes populaires d'accession aux biens fonciers. La plupart des cas d'insécurité est causée par des personnes qui détiennent l'autorité et/ou interviennent dans la gestion foncière. Elles profitent de leurs positions, connaissances et pouvoirs pour déposséder les gens de leurs biens. Un client peut être facilement victime de son représentant légal (arpenteur, notaire ou avocat). La justice est l'un des moyens utilisés pour déposséder les propriétaires de leurs biens. Les biens susceptibles d'être en conflit sont généralement les propriétés non bâties. Mais, depuis quelques années, beaucoup de propriétaires – surtout ceux vivant à l'étranger, qui ont plus de difficultés à surveiller et protéger leurs biens – ont perdu leurs maisons. Un résident haïtien, muni de ses titres de propriété, peut aussi se voir expulsé par une décision de justice, montée de toutes pièces, sans aucune possibilité de faire valoir ses droits.

Dans l'agglomération de Port-au-Prince, les relations foncières se jouent dans les rapports entre les normes légales et diverses pratiques des habitants. Les modes d'appropriation foncière

3. Le terme « papye » (papier) est utilisé dans les transactions en Haïti pour désigner les titres de propriété ou les documents écrits en rapport à l'objet en question.

4. Technique frauduleuse utilisée pour déposséder un propriétaire de son bien au moyen de la justice.

varient selon le statut juridique d'un terrain. Sur les biens de l'État et les terrains privés, les modes d'accession se font par les obligations légales et les formes d'appropriation populaires, liées en fonction des circonstances du moment, de l'opportuniste, de la coutume et de nouvelles formes de transactions développées par les habitants. Comprendre les appropriations, les transactions et l'insécurité foncière dans l'agglomération de Port-au-Prince nécessite un regard approfondi issu du terrain, car seul le terrain peut mettre en lumière ces rapports. Dans cette perspective, les trois grands points suivants seront développés : la méthode d'enquête sur les marchés fonciers et l'insécurité foncière à Port-au-Prince, l'appropriation et la circulation des biens fonciers dans un contexte d'incertitudes sur le statut des terrains, et une insécurité foncière structurelle.

## **I. ENQUÊTER SUR LES MARCHÉS FONCIERS ET L'INSÉCURITÉ FONCIÈRE À PORT-AU-PRINCE. MÉTHODOLOGIE**

### **1. LE TERRAIN DE L'ENQUÊTE**

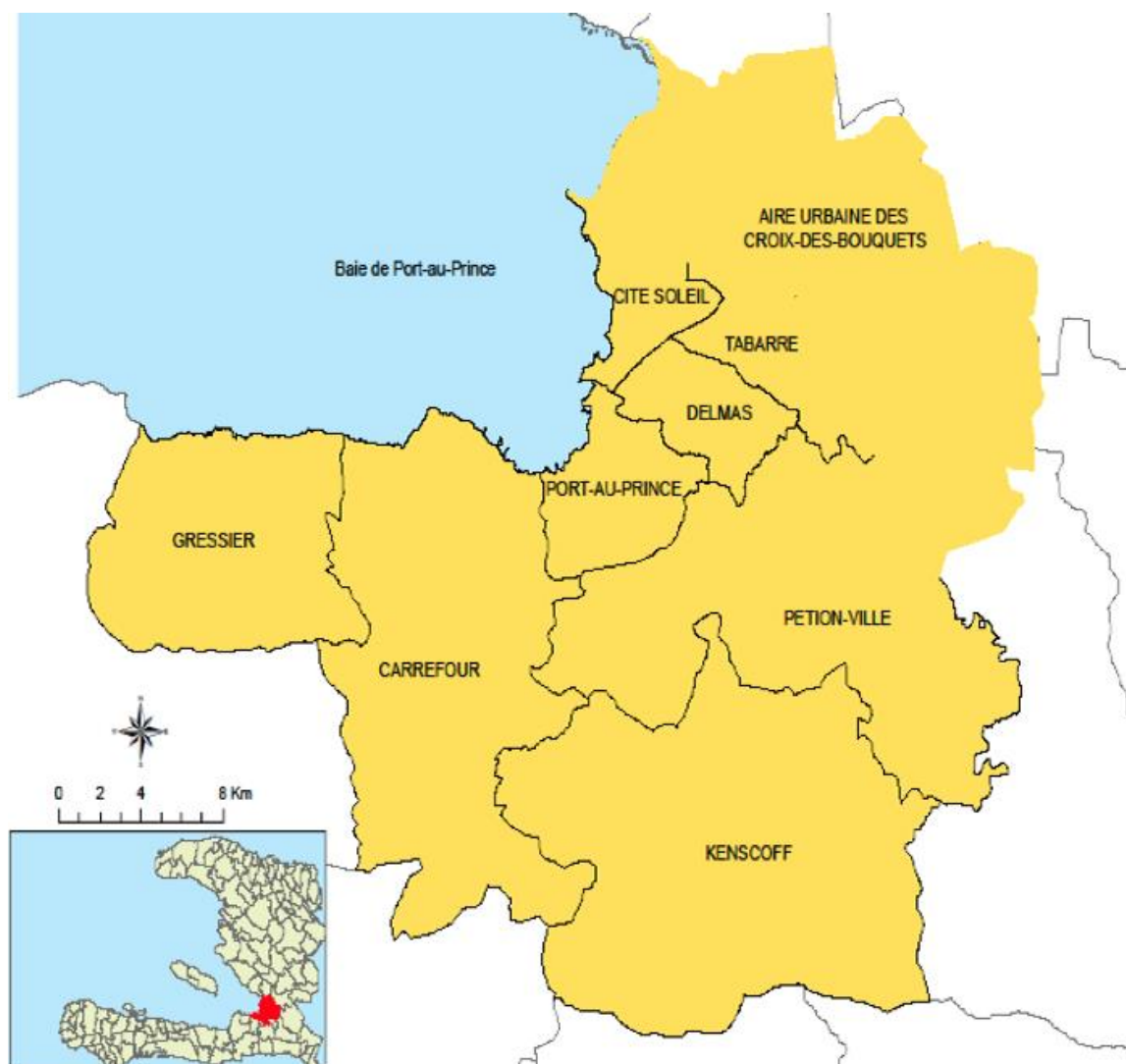
Les enquêtes de terrain sur lesquelles repose cette étude ont été menées au cours de quatre séjours dans l'agglomération de Port-au-Prince. Le premier a duré quatre mois et deux semaines. Le deuxième et le troisième six mois chacun. Le dernier deux mois. L'agglomération de Port-au-Prince est constituée des communes de Port-au-Prince, Delmas, Tabarre, Carrefour, Cité-Soleil, Pétion-ville, Kenscoff et de l'aire urbaine de Croix-des-Bouquets. Ce découpage n'est pas administratif. Je l'ai choisi dans le but de délimiter le terrain.

Les dix-huit mois et deux semaines passés sur le terrain ont été très intensifs. Pendant le premier séjour, j'ai consulté des personnels des institutions et des acteurs qui exercent des professions en lien avec la question foncière ; j'ai également réalisé un travail documentaire sur l'histoire de la ville de Port-au-Prince et dépouillé les écrits sur le foncier en Haïti. La majeure partie de ce séjour a cependant été consacrée aux enquêtes auprès des habitants. Cette phase d'enquête a été centrée principalement sur Delmas 32 et Silo, deux quartiers situés dans l'agglomération de Port-au-Prince et créés en 1986 et 1996. J'ai fait le choix de centrer mes enquêtes principalement sur ces deux localités durant mon premier séjour parce qu'elles sont spécifiques en termes de modalité de production de la ville.

Les données recueillies permettent d'analyser et de comprendre les formes d'accession à la propriété et de construction de bâtiments pour les acteurs des milieux populaires. Pendant les autres séjours, je suis retourné à plusieurs reprises dans ces localités pour compléter mes informations et rencontrer des personnes clés que je n'avais pas pu rencontrer auparavant. Les autres parties de l'enquête ont été réalisées dans plusieurs endroits de l'agglomération de Port-au-Prince : je ne les ai pas cités afin de préserver l'anonymat des enquêtes et éviter de probables conflits après la présentation de cette recherche.

Au cours de la recherche, j'ai obtenu une bourse de thèse qui m'a aidé à réaliser les trois derniers séjours de terrain, eux aussi très intensifs. La bourse m'a été très utile puisqu'elle m'a permis de poursuivre ma thèse, mais elle a été aussi contraignante car cela m'a obligé à passer six mois en France et six mois en Haïti chaque année pendant la durée de la bourse, y compris lorsque, en phase de dépouillement et de rédaction, être en Haïti n'était pas la situation la plus favorable. Après la fin de la bourse de thèse, le soutien financier du CTFD m'a permis d'achever la rédaction.

Figure 1 - Carte de l'agglomération de Port-au-Prince



Cette carte montre l'aire de réalisation du terrain de recherche. Elle comprend les communes de l'arrondissement de Port-au-Prince et l'aire urbaine des Croix-des-Bouquets.

## 2. PRODUIRE DES MATÉRIAUX SUR UN TERRAIN SENSIBLE

Le contexte de réalisation de mon terrain m'a demandé une très grande capacité de mobilité. Au début de l'enquête, je voulais travailler par rendez-vous, mais au bout de quelques jours, j'ai constaté que la plupart de ceux que j'avais pris n'étaient pas été respectés. J'ai donc changé de méthode et me suis adapté à la situation, ce qui m'a permis de mieux collecter les informations. Pour les rencontres auprès des ménages ou de la population, j'ai pris très peu de rendez-vous. Dans la plupart des cas, surtout pendant mes premiers terrains, j'ai fait beaucoup de porte-à-porte. Je me suis aussi rendu sans rendez-vous dans les endroits comme des bureaux où j'étais susceptible de trouver des informations. Parfois, certaines personnes m'ont orienté vers d'autres et ont pris pour moi des rendez-vous, etc.

Je fonctionnais de façon improvisée, avec des rendez-vous pris personnellement et sur recommandation, cela demandait d'être capable de bouger d'un endroit à l'autre facilement. Je devais me trouver là où se trouvait la personne à interviewer, l'événement auquel assister, les faits à observer ou le lieu à visiter. Parfois, j'étais dans un endroit pour rencontrer ou interviewer une personne et, dans un délai très court, je devais me rendre ailleurs pour un autre rendez-vous ou une réunion. Cela m'a obligé à faire beaucoup usage des taxis motos malgré la dangerosité de ce moyen de transport. Mes rendez-vous se déroulaient dans des bureaux, chez des personnes interrogées, dans des restaurants, etc. Des entretiens ont aussi été réalisés en marchant. L'important était de collecter des informations. Quel que soit l'endroit, il suffisait que je sois capable de m'y rendre pour que j'y aille. Partout où je suis allé, que ce soit dans le cadre de mes enquêtes ou non, j'avais presque tout le temps mon magnétophone sur moi.

Pendant mes recherches de terrain, j'ai contacté une grande variété de personnes impliquées dans la gestion foncière : des juges, notaires, arpenteurs, avocats, responsables de service de plusieurs administrations communales (mairies), responsables de quelques services de la Direction générale des impôts, responsables de l'Office national du cadastre. Dans chacune de ces trois dernières institutions, j'ai interviewé plusieurs cadres. J'ai consulté aussi d'autres cadres de l'administration publique et privée, des ONG, etc. J'ai rencontré des propriétaires de terrains et bâtiments, des locataires, des acheteurs, des victimes de conflits fonciers, etc. En plus des entretiens, j'ai assisté à des jugements aux tribunaux sur le conflit foncier et participé à des opérations d'arpentage. Des règlements de conflits hors des tribunaux ont été aussi faits l'objet d'observations. J'ai assisté à des réunions, colloques et séminaires organisés par des institutions travaillant sur des conflits fonciers en Haïti. Mes différentes rencontres sur le terrain m'ont permis de mener et d'enregistrer plus de 350 entretiens, sans compter de nombreuses discussions informelles. Cette démarche de collecte de données a été combinée avec un recueil de photographies. J'ai également étudié la forme des documents. Des titres de propriété, délivrés par des officiers publics, des jugements rendus dans le cadre des procès sont utilisés dans l'analyse servant à l'élaboration de la thèse. Ces documents juridiques ainsi que les photos ne sont pas utilisés dans ce rapport.

## 3. CONTEXTE DE COLLECTE DES DONNÉES

Le travail de terrain s'est réalisé dans un contexte particulier. En plus des cicatrices laissées par le tremblement de terre de 2010, le pays se trouvait dans une situation sociopolitique critique. Avant la catastrophe, le pays était déjà dans une situation instable. Le tremblement de terre a détérioré encore davantage la situation. Cette catastrophe a vu émerger de nouvelles figures en

politique, dépourvus de compétences et d'autres formes de capacités à diriger un pays. La dégradation de la situation socio-économique et politique du pays s'est accélérée, de même que la sécurité sur le plan général.

J'ai connu des moments sur le terrain qui m'ont fait craindre pour ma vie. Déjà, le foncier en soi était une question à aborder avec précaution et la situation socio-politique du pays a rendu le travail beaucoup plus difficile. Certaines menaces n'ont pas de rapport directement avec mes enquêtes, mais proviennent de la situation d'insécurité : je me suis parfois retrouvé au mauvais endroit au mauvais moment.

Enquêter sur la question foncière peut être mal interprété par un propriétaire qui se sent menacé parce qu'il ne sait pas à quoi vont servir les informations. Cela peut aussi poser problème pour des personnes dont leur propriété a un statut incertain. Enfin, cela peut aussi être mal vu par des gens ou des réseaux qui participent aux détournements de biens fonciers dans un contexte de forte insécurité foncière et où ces types de biens gagnent de la valeur.

J'ai ressenti de la méfiance chez quelques-unes des personnes consultées pour des entretiens. Certaines n'ont pas voulu donner d'informations sur leur propriété. D'autres m'ont demandé si j'étais un agent d'une institution publique ou si je travaillais pour une organisation. Cette méfiance a été aussi observée chez quelques-uns de mes voisins qui voient mal mon retour dans le quartier. Enfin, le travail de terrain demande de tenir compte de certaines réalités linguistiques et culturelles.

## II. L'APPROPRIATION ET LA CIRCULATION DES BIENS FONCIERS DANS UN CONTEXTE D'INCERTITUDES SUR LE STATUT DES TERRAINS

L'appropriation et la circulation des biens fonciers dans l'agglomération de Port-au-Prince se font à la fois sur des biens de l'État et sur des biens des particuliers, dans un contexte institutionnel incertain. Elles s'opèrent à travers des formes de transaction variées entre les normes légales, la coutume, les opportunités, de nouvelles pratiques foncières et les circonstances socio-économiques dans lesquelles évoluent les habitants.

### 1. L'APPROPRIATION FONCIÈRE SUR DES BIENS FONCIERS DE L'ÉTAT

L'accès aux biens fonciers de l'État se réalise sur des formes diverses. La loi haïtienne classe ceux-ci en deux grandes catégories : le domaine public et le domaine privé de l'État (Dorner et Rochegude 2020). Les deux sont soumis à des règles différentes. Le premier est en théorie imprescriptible et inaliénable. Le second est constitué de biens appartenant à l'État comme propriété privée. Dans le cadre de procédures spécifiques, les biens privés de l'État peuvent ainsi être objets de transactions, comme ceux des particuliers. Ils peuvent être vendus, donnés, échangés, loués ou affermés, etc. L'accès aux biens de l'État concerne des bâtiments aussi bien que des parcelles de terre nue. Dans ce rapport, je m'intéresse aux parcelles de terre servant à la construction de logement.

#### 1.1. Le domaine public

Le régime juridique du domaine public est « *habituellement défini par un texte particulier qui fixe le contenu et le régime juridique applicable à ce domaine. Le contenu de ce domaine est absolument essentiel. Concrétisé pour une énumération légale, ce contenu remplace une définition du domaine qui serait impossible à rédiger de manière certaine et exhaustive...* » (Emmanuel Charles 2016, 39). En Haïti, le domaine public est constitué de « *routes, chemins, rues, marchés et places publiques, fleuves, rivières, lacs et étangs, rivages, ports et rades, îles et îlots, murs, fosses, remparts de places de guerre et de forteresses, ports et canaux, monuments et souvenirs historiques* » (Code civil haïtien, cité par Privert 2016, 131). Au regard de l'article 443 du Code civil (Leger 1986), de l'article 2 du décret du 22 septembre 1964<sup>5</sup> et de l'article 36.5 de la Constitution de la République d'Haïti (1987), le domaine public de l'État est défini comme étant des choses qui sont susceptibles d'être au service de la société en général, qui n'appartiennent à personne, et dont tout le monde peut jouir. On notera que, dans l'imaginaire haïtien, comme l'illustre le dicton *lari a se salon pèp la*<sup>6</sup>, cette jouissance commune traduit une forme d'appropriation.

#### 1.2. Au service de l'intérêt général : la dimension ambiguë ou contradictoire du domaine public

Le domaine public, dépourvu de toute appartenance particulière, est au service de l'intérêt général. Cette mise à la disposition de la communauté lui vaut la perception qu'il appartient à tous et à chacun mais qu'à la fois, de façon contradictoire, il n'appartient à personne, pas même

5. Décret présidentiel n° 95 du 22 septembre 1964, *Le Moniteur*, Vol. 119, 24 septembre 1964, pp. 385-387.

6. « La rue est le salon du peuple ».

à l'État en tant que personne morale. Comme l'explique Charles, « *l'autorité publique est seulement responsable de son entretien, de sa police, de sa mise en valeur* » (Charles 2016, 39).

Ce régime est ainsi marqué selon cet auteur par une très forte ambiguïté. Cela vient de la nature du domaine public. Certaines personnes pensent qu'il appartient à l'État et celui-ci peut l'utiliser comme bon lui semble comme n'importe quelle propriété privée (Charles 2016). Cette perception n'est pas seulement l'affaire de ceux qui ont un faible niveau d'éducation. Elle est partagée par des employés de l'État et même des élus de la République. Comme je l'ai mentionné dans le paragraphe précédent, dans la mentalité des Haïtiens, la jouissance commune traduit une certaine forme d'appartenance collective. D'un autre côté, et cela pourrait être qualifié de contradictoire, dans l'imaginaire des gens, l'État peut disposer des choses du domaine public comme une propriété privée. Cette « ambiguïté » provient donc, nous dit Charles (2016) « *du qualificatif public caractérisant ce qui est relié à l'État et la puissance publique en général. Or, il n'en est rien. Le domaine public, même si dans certaines législations il peut appartenir à l'État, ne peut juridiquement pas être cédé, ni à titre onéreux, ni à titre gratuit* » (Charles 2016, 39).

Les autorités qui agissent au nom de l'État, dans certaines situations, n'adoptent pas une attitude différente et peuvent aller au-delà de l'imaginaire de la population. Si je prends l'exemple du centre-ville de Port-au-Prince, cette zone a été déclarée d'utilité publique dans l'objectif de la reconstruire après le tremblement de terre du janvier 2010. Un premier arrêté a été pris par le président Préval le 2 septembre 2010 (*Haïti libre* 2010). Cet arrêté a été fortement contesté par l'opinion publique en raison du non-respect de la procédure de déclaration d'utilité publique et du droit à la propriété. Sous le gouvernement de Michel Martelly, un autre arrêté a été pris, modifiant l'aire circonscrite dans le précédent. Les bâtiments sur cet espace ont été démolis brutalement<sup>7</sup>. Des hommes de loi avaient dénoncé le caractère illégal de ces démolitions. Dans l'extrait d'entretien ci-dessous, un cadre d'une institution publique permet d'avoir une idée de la réalité sur cette intervention au nom de l'État.

*« Dans le cas d'utilité publique, on devait dédommager les gens, mais ils ne le font pas. Quand c'est la propriété de quelqu'un, vous allez faire quelque chose qui a un intérêt général, la loi donne des provisions légales pour le faire. Si vous déclarez l'espace d'utilité publique, pour que les gens partent, il faut les exproprier. Il faut leur donner deux à trois fois plus que l'argent qu'ils ont dépensé pour acheter le terrain. Mais quand vous ne donnez rien ou que vous donnez la moitié, vous avez beaucoup plus que tué la personne ! Je ne sais pas comment qualifier cela ! Mais quand vous venez enlever le droit d'une personne pour le passer à un autre, non vous n'êtes plus dans la loi ».*

Selon un avocat qui avait plusieurs bâtiments sur l'espace concerné par la déclaration d'utilité publique, les principes pour rendre effective la déclaration n'ont pas été respectés. Il se sent victime d'abus du pouvoir de la part de l'État et il a traduit l'État en justice. Le tribunal a tranché en sa faveur. Selon la victime, les responsables qui représentent l'État ont contesté la décision et l'affaire a été pourvue en cassation. Ils ont argumenté que la décision a été prise au nom de l'État

---

7. Mais le journal rapporte que ces démolitions ont été ordonnées par Bill Clinton pour tenter de faire baisser la pression face aux critiques de la presse sur la gestion de l'après-séisme par les Clinton, à l'approche des élections américaines.



et qu'elle est donc valable, même si elle n'a pas suivi les procédures légales. Cela montre que les décideurs de l'État, malgré les limites des textes de loi, ne pensent pas différemment d'une grande partie de la population.

### 1.3. Le domaine public non soumis au droit de propriété

Comme le montrent le décret du 22 septembre 1964<sup>8</sup> et l'article 36.6 de la Constitution de la République d'Haïti de 1987, le domaine public est « *inaliénable* » et « *imprescriptible* ». Pour être plus précis, « *le droit de propriété ne s'étend pas au littoral, aux sources, rivières, cours d'eau, mines et carrières. Ils font partie du domaine public de l'État* » (Constitution de la République d'Haïti 1987). Personne ne devrait se déclarer propriétaire d'une chose ou d'une portion du territoire qui entre dans la catégorie du domaine public. Celui-ci peut être selon Charles : « *occupé à titre précaire et provisoire (par exemple pour des panneaux publicitaires, de petites activités commerciales sur les trottoirs), moyennant une autorisation écrite de l'administration concernée et le versement d'une redevance, ou donné en concession lorsqu'il s'agit de réaliser et/ou de gérer des équipements plus importants (ex. aéroport), à des conditions très précises fixées par l'acte de concession et un cahier de charges* » (Emmanuel Charles 2016, 40).

L'extrait d'entretien ci-dessous donne davantage d'informations sur l'impossibilité de s'approprier le domaine public.

*« En ce qui concerne le domaine public, il est indivisible et imprescriptible. C'est ce qu'on dit, ce que j'ai vu dans les textes de loi ! Le domaine public n'est pas négociable, tout le monde peut en jouir. Si tu occupes une partie de ce domaine, on te laisse, mais pour autant, cela ne veut pas dire que tu peux en devenir propriétaire. Le domaine public n'a pas de propriétaire parce qu'on dit qu'il est imprescriptible et inaliénable. Personne ne peut rien prescrire contre lui. Tout le monde peut en jouir. Il est à l'État et il restera à l'État. Si l'État te demande de partir et que tu ne veux pas, il peut même utiliser la force. Si tu l'occupes, c'est un droit de jouissance, mais tu ne peux jamais l'occuper à titre de maître. Prenons par exemple, un marché, même la commune n'est pas son propriétaire et elle n'a pas le droit de le vendre non plus. Le bien du domaine public appartient à tout le monde. Personne n'a le droit de le vendre. Si on dit que quelqu'un a vendu un bien faisant partie domaine public, on mène des enquêtes, on peut même l'arrêter. Personne ne peut dire que le bien lui appartient. Si tu l'occupes, c'est pour quelques jours. Il faut que tu le laisses pour ceux qui vont venir ».*

L'interviewé est un responsable juridique d'une mairie de l'agglomération de Port-au-Prince. Il est l'un des rares employés rencontrés à avoir une longue carrière et à maîtriser le fonctionnement de l'institution. Comme on peut le constater, dans le premier paragraphe, il a mis en doute la dimension inaliénabilité et imprescriptible des biens du domaine public en déclarant : « *c'est ce qu'on dit, ce que j'ai vu dans les textes* ». Ces paroles sont simples, mais pleines de sens. Elles révèlent une forte contradiction entre la réalité et ce que disent les textes de loi. En dehors des formes diverses d'appropriation des espaces du domaine public, le point

8. Décret présidentiel n° 95 du 22 septembre 1964, *Le Moniteur*, Vol. 119, 24 septembre 1964, pp. 385-387.

développé ci-dessous explique une forme particulière de détournement et d'appropriation de ces espaces, en particulier, le bord de mer.

#### 1.4. Évolution des biens du domaine public en domaine privé de l'État

La nature des biens ou objets du domaine public n'est pas immuable. Bien qu'elles jouissent d'une certaine stabilité à travers les textes de loi, ces catégories de biens peuvent changer de nature. La fin de l'article 2 du décret du 22 septembre 1964, déjà cité, indique que « *les changements de destination susceptible de transformer les parties du domaine public doivent être autorisés par une loi* »<sup>9</sup>. Le changement de nature d'une partie du domaine public est donc possible légalement, moyennant l'adoption d'une loi autorisant cette modification. Loin du cadre de ma recherche, il n'est pas rare de constater que des espaces du domaine public changent de nature par décision de certains élus ou autorités sans l'existence d'une quelconque loi.

En Haïti, les textes de loi et la réalité pratique sont deux choses complètement différentes. Beaucoup de biens du domaine public changent de nature sans qu'il n'y ait aucune loi qui autorise cette transformation. Le terrain montre que des espaces, classés comme des sites protégés à Port-au-Prince, sont loués et construits.

## 2. L'ACCESSION DES PARTICULIERS AUX BIENS DU DOMAINE PRIVÉ DE L'ÉTAT PAR L'ACHAT ET LA LOCATION

Au regard du décret du 22 septembre 1964, le domaine privé de l'État peut se définir comme étant les biens de l'État qui sont susceptibles d'être aliénés. Le décret énumère dans les alinéas 1 à 4 de l'article 3 les différents biens dont est composé le domaine privé de l'État : 1) « *Des édifices et autres biens meubles et immeubles affectés au service du Gouvernement et des différentes administrations publiques* » 2) « *De tous les biens vacants ou sans maîtres, des biens meubles et immeubles qui reviennent à l'État à défaut d'héritier au degré susceptible ou de légataires institués ou d'époux suivants* ». Le domaine privé se compose aussi, 3) « *Des lais et relais de la mer, des parties du domaine public qui, par les changements de destination rentrent dans le domaine privé de l'État* », 4) « *Enfin des biens dont l'État s'est rendu propriétaire par acquisition, échange ou autrement* »<sup>10</sup>.

Privert précise l'utilisation des biens du domaine privé et les différents revenus découlant de ces biens : « *Le domaine privé regroupe tous les biens immobiliers susceptibles d'être utilisés par l'État pour ses propres besoins, loués, affermés, concédés, et vendus à des tiers, voire d'être donnés en participation dans une société. Les revenus, rentes, profits ou dividendes découlant des opérations ou des transactions effectuées, à travers ces biens, sont de droit des ressources budgétaires et sont versés au compte du trésor public.* » (Privert 2016, 132).

### 2.1. Les transactions autorisées sur le domaine privé de l'État

Comme le dispose le décret du 22 septembre 1964, les biens du domaine privé de l'État sont imprescriptibles. Personne ne peut prescrire contre l'État comme cela peut se faire dans le régime de la propriété privée des particuliers. En ce sens, même si quelqu'un occupe un bien de l'État

9. Décret présidentiel n° 95 du 22 septembre 1964, *Le Moniteur*, Vol. 119, 24 septembre 1964, pp. 385-387.

10. Décret présidentiel n° 95 du 22 septembre 1964, *Le Moniteur*, Vol. 119, 24 septembre 1964, pp. 385-387.

pendant dix à vingt ans, il ne peut se considérer légalement comme en étant le propriétaire en faisant référence à la prescription acquisitive. Par contre, contrairement aux biens du domaine public, les biens du domaine privé de l'État peuvent être soumis à des transactions. Mais la loi dresse les modalités à suivre dans le cadre du transfert de ces biens. Les articles 1, 2 et 4 du décret du 16 janvier 1963<sup>11</sup> fixent les règles dans le cadre du transfert des biens immobiliers.

*Article 1 - toute aliénation des biens immeubles du domaine privé de l'État doit être autorisée par une loi ».*

*Article 2 : « peuvent devenir acquéreurs des immeubles du domaine privé de l'État par voie de vente les fermiers en règle avec le fisc et justifiant de l'occupation du terrain visé pendant une période d'au moins cinq ans, qui y ont édifié des constructions ou y entretiennent des cultures régulières ».*

*Article 4 : « aucune aliénation d'immeuble du domaine privé de l'État ne sera valable si sa valeur marchande n'a été préalablement déterminée par des Agents qualifiés de l'Administration sur la base du prix courant des biens de la même catégorie de la région intéressée ».*

Dans le cadre de la vente des biens du domaine privé, il est clairement défini dans l'article 1<sup>er</sup> du décret susmentionné que l'État peut se défaire de ses biens par la vente moyennant une loi autorisant cette transaction. L'article 2 de ce même décret offre la possibilité à ceux qui afferment les biens immobiliers de l'État pendant une période d'au moins cinq ans, qui respectent les clauses de ce contrat et qui valorisent le bien par la construction d'un bâtiment ou des cultures de pouvoir accéder à ce bien occupé par l'achat.

Il faut dire que depuis 1986, il n'y a pas eu légalement de vente de biens du domaine privé de l'État. La loi permettant à l'État de se défaire de ses biens est devenue inapplicable sans être abrogée. La Constitution de 1987 a fait des mairies un acteur important dans la gestion des biens du domaine privé de l'État. L'article 74 de la Constitution, non abrogé, dispose : « *Le Conseil municipal est gestionnaire privilégié des biens du domaine privé de l'État, situés dans les limites de sa commune. Ils ne peuvent être l'objet d'aucune transaction sans l'avis préalable de l'Assemblée municipale* » (Constitution de la République d'Haïti 1987). Pour de nombreux observateurs, cette constitution bloque involontairement la possibilité de vendre légalement les biens du domaine privé de l'État. En effet, « l'Assemblée municipale » évoquée par l'article 74 n'a jamais été créée. Faute de la mise en place de cette institution, aucun bien du domaine privé de l'État n'a été formellement vendu depuis près de trente ans. Cette Constitution a été amendée en 2011. Le fameux article 74 a été modifié de la façon suivante : « *Le Conseil municipal a le privilège de veiller à la gestion des biens fonciers du domaine privé de l'État situé dans les limites de sa commune par les services compétents conformément à la loi* » (Constitution de la République d'Haïti 2011). Cet amendement a changé radicalement le rôle des communes dans la gestion des biens de l'État. Pourtant, des mairies continuent à intervenir dans la gestion des biens de l'État comme si rien n'avait été modifié. D'ailleurs, les personnes rencontrées n'évoquent jamais la Constitution amendée. Il en est de même au niveau de la Direction générale des impôts (DGI), l'institution légalement reconnue dans la gestion des biens de l'État : les interviewés parlent uniquement de la Constitution de 1987 et de l'absence de l'Assemblée municipale. Cela

11. Décret présidentiel n° 5 du 16 janvier 1963, *Le Moniteur*, Vol. 118, 17 janvier 1963, p. 37.

fait que les parcelles de terre font toujours l'objet d'une impossibilité légale de vente, malgré l'amendement à la Constitution.

## 2.2. La location des parcelles comme mode d'accès à la propriété

La location des parcelles constitue une forme d'appropriation importante des biens fonciers dans l'agglomération de Port-au-Prince. Elle constitue une forme d'accès fréquente à la construction de son logement et à une propriété ou quasi-propriété du terrain. Le terme souvent utilisé sur le terrain est le fermage.

Cabrillac (2018) définit le fermage comme le « *bail qui a pour objet de confier au preneur l'exploitation d'un fond rural, à charge pour lui verser un loyer* » (p. 249). En Haïti, Barthélémy (1993) le considère comme une pratique relativement répandue. L'auteur considère le fermage comme la location des terres pour un montant et une durée déterminée à l'avance par un bail. La durée du contrat peut concerner seulement une saison de culture, comme dans certaines plaines rizicoles ou, au contraire, s'étendre sur de longues années, souvent impaires dans certaines régions montagneuses (Barthélémy et Girault 1993). Quoique ce terme soit issu du monde rural, il est souvent utilisé par les acteurs sur le terrain urbain, à la place de « location ». L'expression fermage est largement utilisée et prend une place importante dans le vocabulaire foncier à Port-au-Prince. Elle est fréquemment utilisée pour parler de la location des maisons ou des parties de maison. Le terme « location » semble être réservé à des contrats de très courte durée et plus généralement la location des objets. Le fermage est la forme de transaction dominante sur les biens de l'État.

### ▷ Le fermage des biens du domaine privé comme régularisation d'occupation et comme mode d'accession à la construction et à la quasi-propriété

Le fermage des biens du domaine privé de l'État est en pratique un moyen important d'accession à la propriété en Haïti. Ce mode d'accès à la terre dans ce pays est très ancien et date de l'indépendance. C'est toujours le décret du 22 septembre 1964<sup>12</sup> qui précise les modalités à suivre concernant le fermage des biens privés de l'État. Selon l'article 8, « *les baux consentis en vertu de ce décret seront de un ou neuf ans. Ils sont de plein droit indéfiniment renouvelables par tacite reconduction par priorité et préférence, pour une nouvelle année, moyennant paiement par le fermier du droit annuel de fermage...* ».

Dans cette forme de transaction, les biens sont généralement des parcelles de terre. Les deux extraits d'entretiens ci-dessous aident à comprendre le processus de la transmission de ces biens par le fermage. Il s'agit des extraits de deux entretiens avec des cadres de deux administrations différentes. Le premier est tiré d'un entretien réalisé avec un cadre de la DGI.

*« On est habilité à faire des transactions sur les biens de l'État. Nous pouvons les affermer. Si un particulier, qui occupe un bien de l'État et aimerait le légaliser, en fait la demande, c'est nous qui sommes habilités à faire les fermes. Il veut être fermier régulier. Un particulier occupe une parcelle de terre de l'État de façon irrégulière et aimerait la légaliser pour qu'il devienne un fermier régulier, eh bien, la personne adressera une demande à la Direction générale des impôts. Après, nous*

12. Décret présidentiel n° 95 du 22 septembre 1964, *Le Moniteur*, Vol. 119, 24 septembre 1964, pp. 385-387.

*allons faire le suivi jusqu'à ce que l'État fournisse à la personne un procès-verbal et un plan d'arpentage qui lui donneront le droit de la jouissance du bien. Le fermier paie régulièrement chaque année. Il doit payer entre le 30 octobre et le 30 mars. Passant ce délai, la personne a des intérêts à payer ».*

Ce second extrait est tiré d'un entretien réalisé avec un cadre de la mairie de Port-au-Prince. C'était un ancien employé de cette institution. Durant sa carrière, il est passé dans presque tous les services et est devenu le responsable du service juridique de la mairie.

*« Comment une personne peut-elle procéder pour affermer des terres de l'État ? Cela peut se faire de plusieurs manières. Elle peut être sur la terre et ne sait pas si la terre appartient à l'État. Quand la personne reconnaît que la terre appartient à l'État, il vient me voir. Je lui dis qu'il faut écrire au maire. Il faut qu'il fasse part au maire de la propriété qui est en sa possession avant que la Direction du domaine réagisse. Il fait une description. Il me dit qu'il est en possession de la parcelle depuis telle date, qu'il n'a jamais trouvé quelqu'un pour le questionner sur sa présence. Si la terre appartenait à une personne, celle-ci lui demanderait ce qu'il faisait sur sa propriété. Quand l'occupant vient me voir et fait l'historique de la terre, moi-même, je vais mener une investigation. Si je vois effectivement que la terre appartient à l'État, je vais lui faire un contrat de location pour qu'elle vienne payer chaque année ».*

Ces deux extraits montrent plusieurs aspects dans les réalités de la transmission des biens du domaine privé de l'État par le fermage. Dans un premier temps, ces deux institutions présentent une similarité dans le processus de transmission. Pour procéder au fermage, une requête doit être préalablement adressée aux responsables. Pour la DGI, la demande doit être adressée au directeur général. Pour la mairie, il s'agit du maire de la commune. Cette démarche constitue une procédure strictement formelle. Pourtant, dans la majorité des cas, il y a toujours une part d'informalité. Les demandeurs ne formulent pas généralement une demande à l'écrit, ils se rendent eux-mêmes dans les institutions pour procéder à leurs démarches.

Dans un second temps, les fonctionnaires ne parlent jamais des personnes qui aimeraient entrer en possession d'une parcelle, mais toujours de celles qui ont déjà une parcelle en leur possession et aimeraient devenir fermiers de la mairie ou de l'État. Le cadre de la DGI parle des personnes qui ont occupé illégalement des terres de l'État et qui voudraient les légaliser. Celui de la mairie, de celles qui sont en possession des terres, qui ne savaient pas que les biens appartenaient à l'État et voulaient devenir fermiers de la mairie. Aucun d'entre eux n'évoque des terres que l'État offre en fermage ou des personnes qui auraient sollicité à l'État des terres en fermage sans en être déjà en possession.

De nombreuses raisons peuvent pousser quelqu'un en possession d'une parcelle à chercher à la légaliser. Certaines personnes ont acheté des parcelles de terre occupées et se rendent par la suite à la DGI pour demander un contrat de fermage. D'autres, qui ont acheté des parcelles affermées au nom du vendeur, vont aussi à l'institution pour transférer le contrat de fermage à leur nom. Toutes les personnes rencontrées, ayant occupé ou ayant acheté des parcelles de terres occupées durant mes travaux de terrains, sont allées à la DGI pour les légaliser ou solliciter un contrat de fermage. Aucune d'entre elles ne m'a déclaré avoir été à la mairie pour demander un contrat de fermage.

Il n'y a pas de condition particulière pour que quelqu'un devienne fermier de l'État. Pourvu que la personne soit majeure, quel que soit son statut, qu'elle ait une activité économique ou soit sans emploi, elle peut affermer une parcelle de terre de l'État. Étant donné que les parcelles étaient déjà en possession avant d'être affermées, cela sous-entend qu'il existe un manque de parcelles de terre de l'État qui ne soient pas déjà occupées. Cela confirme les propos de Michèle Oriol : « *Sauf exception marginale, il n'y a pas de terre de l'État inoccupée ou inexploitée. La notion de vaste territoire, libre de tout occupant et disponible pour une réforme agraire, est donc fausse et à la limite dangereuse* » (1993, 334). Certains auteurs considèrent l'État comme le plus grand propriétaire terrien en Haïti. Privert prend aussi le contrepied de cette affirmation : « *L'État est le plus grand propriétaire terrien en Haïti. Cette affirmation, à laquelle tout le monde semble croire ou adhérer, est loin d'être vraie dans la réalité. La Direction du domaine, direction technique chargée des biens du domaine privé de l'État à la Direction générale des impôts, ne dispose pas d'informations susceptibles d'établir avec certitude le potentiel foncier étatique. Ainsi, les besoins en espace de l'État pour des projets d'importance stratégique pour le pays, qu'ils soient publics ou privés, l'obligent à recourir aux procédures d'expropriation pour cause d'utilité publique [...] Les principaux projets réalisés, dans le pays, au cours de ces soixante dernières années, l'ont tous, été sur des terres expropriées* » (Privert 2016, 133).

Même si les propos de Michèle Oriol (1993) concernent le milieu rural, ils ont toute leur valeur dans une approche urbaine. La plupart des terres de l'État qui ont été occupées spontanément après 1986, à l'intérieur comme à proximité de Port-au-Prince, ont fait l'objet de conflits. Même si ces conflits ont été provoqués pour des raisons diverses et n'ont pas tous été violents, ces terres font souvent l'objet de revendications à titre de biens privés par des particuliers.

Dans la citation ci-dessus, l'auteur mentionne que l'État recourt à l'expropriation pour cause d'utilité publique en cas de besoin de terrains pour des projets publics et privés. Est-ce que cette procédure est mise en œuvre par manque d'informations ou réellement à cause de l'insuffisance des terres de l'État ? Je ne peux répondre à ce questionnement. Toutefois, à travers les écrits de quelques auteurs, je constate qu'il n'y a pas d'informations suffisantes sur le patrimoine de l'État. Comme le montre Oriol, il y a des difficultés à identifier les fermiers de l'État et près de la moitié des contrats de fermage recensés par Michèle Oriol dans les archives de la DGI à Port-au-Prince au début des années 1990 ne comportaient aucune information sur la superficie des parcelles affermées (Oriol 1993). La gestion du système favorise la confusion et la perte des traces des terres de l'État.

### ▷ Renouvellement automatique des contrats de fermage

L'article 8 du décret du 22 septembre 1964<sup>13</sup> limite la durée des contrats de location ou de fermage à un ou neuf ans. Tout en optant pour un contrat automatiquement renouvelable et de façon illimitée, l'article privilégie des renouvellements annuels. Toutefois, ce même article n'enferme pas la DGI dans une durée qui pourrait compromettre certaines formes de transaction. Il offre à l'institution la possibilité d'effectuer des contrats de moins d'un an selon les besoins. Pendant mes interviews, les différents responsables des institutions intervenant sur la location ou le fermage des biens de l'État parlent sans équivoque de location ou de fermage à durée d'une année. Si je n'avais pas lu ce décret, je n'aurais pas pensé à la possibilité d'effectuer des contrats d'une durée supérieure à une année, encore moins, des contrats de moins d'un an. Au niveau de la mairie, des contrats peuvent être de longue durée. Ils sont perçus dans l'extrait d'entretien ci-dessous comme une anomalie et constituent un problème qui handicape la gestion de l'institution.

*« Je fais un contrat de location avec la personne pour qu'elle vienne payer chaque année. Il y en a qui viennent payer chaque cinq ans, il y en a d'autres chaque dix ans. Quand cela se fait ainsi, ce n'est pas bien. Quand la personne paie dix ans d'un seul coup, c'est un seul maire qui bénéficie de tout l'argent. Quand la personne paie chaque année, le maire est là pour quatre ans, elle passe quatre ans à payer l'institution. Le maire pourra vivre pendant ces quatre ans, après un autre vient. Mais la personne peut avoir beaucoup d'argent ou bien il est l'ami du maire, celui-ci lui a forcé de payer un contrat de dix ou de quinze ans. À ce moment, le contribuable paie une seule fois à la mairie et il revient dix, quinze ans après pour payer. Cela a créé parfois des frustrations chez le nouveau maire ».*

Ici, le responsable critique le fait que des locataires payent en un seul versement à l'administration municipale des contrats de location s'étendant sur dix à quinze ans. En ce qui concerne la DGI, dans le cadre d'un projet ou des terres affermées dans les milieux ruraux à des fins agricoles, la perspective d'un contrat de neuf ans est compréhensible. Pour une parcelle de terre en ville ou en milieu périurbain, la location est complètement différente. La transaction se fait dans le but de construire des logements. Dans cette perspective, le rapport à la parcelle est aussi différent, car le bâtiment est construit pour durer dans le temps. Le bénéficiaire du fermage construit sa maison et est propriétaire du bâti. Dès lors, il est en pratique inexpulsable. Même si dans le vrai sens du terme, il n'est pas légalement propriétaire du fonds, il a en pratique une jouissance illimitée. Il bénéficie d'une légitimité qui lui confère un sentiment et un droit comme n'importe quel propriétaire.

Le loyer, une fois versé à la DGI, rentre dans le Trésor public. Il peut être considéré comme une rente annuelle pour l'utilisation de l'espace. D'ailleurs, même au niveau de l'institution, le loyer n'est pas légalement une taxe, mais il est considéré comme tel et il est versé annuellement. Sauf exception, une fois la parcelle construite, elle ne sera pas remise à l'État. Dans le cadre d'une expropriation pour cause d'utilité publique, le propriétaire de la maison serait dédommagé.

13. Décret présidentiel n° 95 du 22 septembre 1964, *Le Moniteur*, Vol. 119, 24 septembre 1964, pp. 385-387.



► **Le fermage des biens de l'État entre mairie et la DGI : conflits intentionnels**

La mairie et la DGI sont les deux institutions qui interviennent dans la location ou l'affermage des biens de l'État. Par contre, il existe une confusion dans le rôle de ces institutions, en particulier celui de la mairie. Elle provient de l'entrée de cette institution dans la gestion des biens de l'État avec la Constitution de 1987. En son article 74, elle a fait de la mairie le gestionnaire « privilégié » des biens du domaine de l'État (Constitution de la République d'Haïti 1987). Pourtant, il n'existe pas de textes de loi qui définissent clairement les modalités de son intervention. Quant à la DGI, elle a toujours été la structure qui s'occupe des biens de l'État. Les différents responsables de cette instance rencontrés pendant mes enquêtes la considèrent comme l'unique institution chargée d'opérer des transactions sur les biens de l'État. Aucun d'eux n'a jamais évoqué la mairie comme pouvant louer ou affermer des biens de l'État. Privert (2016) présente aussi la DGI comme l'unique gestionnaire des biens du domaine de l'État : « *La gestion des biens du domaine privé de l'État relève institutionnellement et légalement de la Direction générale des impôts* » (2016, 133). Cette considération se fait en référence à l'article 4 du décret du 24 septembre 1964 : « *L'administration des biens du domaine privé de l'État relève de l'administration générale des contributions* »<sup>14</sup>. Plus loin, l'article 9 de ce même décret renforce le rôle de cette institution dans le transfert des biens du domaine privé : « *Les demandes de fermes seront adressées à l'administration générale des contributions ou par l'intermédiaire de ses agents, suivant que les biens sont situés dans la commune de Port-au-Prince ou dans les autres communes de la République* »<sup>15</sup>. Quelques mois après la publication de la constitution de 1987 qui introduit la mairie dans la gestion des biens du domaine privé de l'État, le 28 septembre 1987<sup>16</sup>, un nouveau décret, sans abroger celui du 24 septembre 1964, dans son article 39 a redéfini le rôle de la DGI dans les lignes qui suivent : « *La Direction du domaine contrôle les biens du domaine privé de l'État. Elle est responsable de leurs évolutions, de leur estimation. Elle fait des recommandations au sujet des ventes, des cessions et des acquisitions. La Direction du domaine procède ou fait procéder à des opérations cadastrales pour la délimitation des terrains de l'État. Elle contrôle les rentrées des propriétés de l'État, données à titre de bail à ferme, de loyers, de cessions. Elle effectue des opérations d'arpentage pour le compte de l'État. Elle met en application les procédures relatives à la vacance des biens et successions* »<sup>17</sup>.

Pendant mes entretiens, un avocat qui fut responsable juridique d'une autre mairie de Port-au-Prince m'a déclaré que les mairies n'ont pas la prérogative d'affermier les biens de l'État. Je l'avais interrogé une première fois lorsqu'il occupait le poste et une seconde fois quand il ne faisait plus partie de l'institution. Selon l'homme de droit, il revient à la DGI seule de faire des transactions sur des biens de l'État. Quand il a été responsable juridique de cette mairie, il a fait cesser les interventions de la mairie sur les questions en rapport aux biens du domaine de l'État. En outre, même s'ils ne se sont pas manifestés, les discours de certains interviewés sous-entendent des petits conflits entre les deux institutions dans la gestion des biens du domaine de l'État.

14. Décret présidentiel n° 95 du 22 septembre 1964, *Le Moniteur*, Vol. 119, 24 septembre 1964, pp. 385-387.

15. Décret présidentiel n° 95 du 22 septembre 1964, *Le Moniteur*, Vol. 119, 24 septembre 1964, pp. 385-387.

16. Décret du Conseil national de Gouvernement n° 79 du 28 septembre 1987, *Le Moniteur*, Vol. 142, 28 septembre 1987, pp. 1472-1475.

17. Décret du Conseil national de Gouvernement n° 79 du 28 septembre 1987, *Le Moniteur*, Vol. 142, 28 septembre 1987, pp. 1472-1475.



Les mairies sont très impliquées dans la question foncière. Ces implications ont de graves conséquences et contribuent à l'insécurité foncière dans les régions. Quant à celle de Port-au-Prince, son implication remonte à la mandature du maire Joseph-Emmanuel Charlemagne (1995-1999) révèle un ancien fonctionnaire de l'institution. Dans la perspective de faire entrer beaucoup plus d'argent, la mairie de Port-au-Prince a créé sa propre Direction des domaines. L'interviewé a qualifié cette manœuvre dans l'extrait d'entretien ci-dessous de « désordre ». Le maire a considéré les biens du domaine privé de l'État de sa commune comme des biens communaux.

*« La mairie a créé son propre désordre à partir de 1995-1996 sous Joseph-Emmanuel Charlemagne en créant son propre domaine. Le maire est allé dans la loi de 1964. Il a vu que la loi lui donne la possibilité de chercher des profits. Le maire a pris un arrêté à partir de cette loi qui n'était pas en vigueur, il a élaboré une proposition d'arrêté sur le domaine. Il a profité de faire un jeu de mots et transformé le domaine privé de l'État en domaine communal. Quand on regarde la loi, on voit que l'un rentre dans l'autre. Il a transformé le domaine privé de l'État en domaine privé communal. La loi de 1964 ne faisait pas cette différence ».*

La mairie et la DGI interviennent dans la gestion des terres de l'État à des niveaux différents. Pour la première, je n'ai pas une idée de la proportion des biens privés de l'État, loués ou affermés par cette institution mais on peut considérer qu'elle est faible. Cependant, dans ces dernières années (2000 et surtout après 2010), l'intervention des maires est devenue plus fréquente dans la gestion foncière, quoi que cela ne se fasse pas forcément dans la légalité. La DGI détient toutes les informations concernant ces biens. Elle intervient dans toutes les dispositions à prendre dans leur gestion, que ce soient les biens de l'État ou ceux des particuliers. Dans l'un des extraits d'entretien, cité plus haut, et, pour répondre à la question sur la surface d'une parcelle que quelqu'un peut louer ou affermer, l'un des responsables juridiques d'une mairie a répondu ainsi : « cela dépend de la quantité que tu as ou que tu trouves. Il y a des nèg qui peuvent avoir un carreau<sup>18</sup> ». Ceci confirme en partie ce que j'ai déjà montré à plusieurs reprises plus haut. Les terres affermées par ces institutions ont été déjà occupées par leur possesseur avant d'être louées ou affermées (parcelles déjà occupées ou parcelles construites selon le modèle évoqué en bord de mer). Dans le cas des terrains affermés par la DGI, il n'y a pas vraiment une mesure déterminée, mais la demande peut être orientée différemment en fonction de la surface. Par exemple, pour quelqu'un qui a besoin d'une grande superficie, d'environ cinq carreaux de terres, pour réaliser un projet quelconque, la demande est adressée ou acheminée au ministère des Finances qui est le ministère de tutelle de la DGI. Cette dimension concerne l'affermage des terres de façon générale. Comme on est en ville, il est peu probable qu'une personne trouve une telle superficie à louer. Cependant l'urbanisation brutale et incontrôlée empiète de façon rapide sur l'espace rural et de grandes parcelles peuvent se trouver peu de temps après au milieu de multiples constructions ou au moins à côté.

#### ▷ Le statut des biens de l'État loués ou affermés et manipulations

Les biens du domaine privé de l'État loués peuvent provenir parfois des terres privées ou avoir des statuts douteux. Le patrimoine immobilier de l'État a été constitué par la nationalisation des biens laissés par les colons à l'indépendance du pays. Une grande partie de ces biens a fait l'objet

18. 1 carreau = 1,29 hectares.

de différents types de transactions, de dons, etc. De nos jours, les biens associés à l'État continuent à faire l'objet de transactions et l'État perçoit des rentes. En dehors de ces biens et d'autres acquis dans les conditions non évoquées dans ce rapport, les terres louées proviennent aussi des biens acquis selon des techniques mises en place par l'État pour agrandir son domaine. Je l'ai évoqué dans le paragraphe précédent, l'État ne connaît pas son domaine. Comme le montre Privert (2016), il réclame des droits et prétentions sur des propriétés qui ne sont pas inscrites dans ses registres. De ce fait, l'État s'appuie sur des dénonciations par des tiers et par une déclaration de vacance des biens inoccupés. Il dispose, à travers la Direction des domaines de la DGI, d'agents qui cherchent à identifier les parcelles nues. « *Les espaces vides dans les grandes villes et dans les voisinages des plages accessibles, qui peuvent servir à des fins de résidence ou de commerce, sont les plus convoités* » (Privert 2016, 134). Ainsi poursuit l'auteur, « *les moindres petites parcelles sont immédiatement récupérées et délimitées au nom de l'État* » (Privert 2016, 134). Le dénonciateur lui-même, à son tour, signe un contrat de fermage avec la DGI et entre en possession de la parcelle concernée. Dans la catégorie des terres occupées et bâties après 1986 à Port-au-Prince que j'ai étudiées, certaines parcelles enregistrées à la DGI et soumises aux conditions de fermage des terres privées de l'État sont des terres privées de particuliers. De même, des fermiers de l'État relouent ou sous-afferment en petites parcelles les terrains affermés comme des propriétés privées. De grandes parcelles de l'État sont appropriées à titre de bien privé par des particuliers fortunés ou puissants et d'autres sont légalisées par des techniques frauduleuses.

Quant à la déclaration des biens vacants, il s'agit des biens considérés par les employés de la DGI comme vacants ou sans maître. Dans certains cas, ce sont des biens privés dont les propriétaires sont absents ou apparemment absents, alors considérés comme des biens abandonnés. Pendant mes travaux, j'ai rencontré plusieurs cas de ce type. Lors d'un rendez-vous à la mairie de Port-au-Prince, j'ai assisté à une discussion portant sur une maison qui a été utilisée par le parti politique au pouvoir de l'époque. La discussion s'est tenue entre le responsable du service du domaine de la mairie et deux avocats. Ces derniers étaient accompagnés de quelqu'un venant de l'étranger, qui se disait être le fils du propriétaire de la maison, un ancien juge. Le bâtiment en question a été considéré comme un bien abandonné et incorporé dans le domaine de l'État. Lors de mon arrivée pendant cette phase d'enquête, il y avait eu un changement de gouvernement. Les avocats ont profité de ce changement et sont allés à la mairie pour tenter de récupérer la maison. L'un d'eux avait en main seulement une quittance de la Contribution foncière à la propriété bâtie (CFPB) pour prouver que le bâtiment n'avait pas été abandonné puisque le contribuable payait l'impôt locatif.

Le deuxième cas concerne une parcelle de terre. En me rendant chez un propriétaire pour réaliser un entretien, j'ai été accompagné par quelqu'un qui travaille dans une institution publique. Le professionnel m'avait donné le contact, mais il avait choisi de m'accompagner dans le but de me protéger. En marchant, nous sommes passés à côté d'une parcelle en train d'être clôturée. L'accompagnateur m'a dit : « *Tu vois, prenons ce terrain, il appartenait peut-être à un ancien makout<sup>19</sup> ! Le maire a fait entrer le terrain dans le domaine privé de l'État et l'a transféré à une autre personne* ». Faire entrer la parcelle dans le domaine de l'État est une technique qui facilite

19. Nom donné à une puissante milice pendant la présidence de Duvalier père et Duvalier fils.

son transfert à la personne voulue. En ce sens, considérer la propriété comme abandonnée ou sans maître peut être une option pour y arriver.

Le troisième cas concerne l'arpentage des terres privées des particuliers, considérées comme des biens de l'État. Des biens privés, en particulier des parcelles de terre nues, sont convoités et considérés par des officiels comme des biens de l'État. Cela se fait-il volontairement, par manque d'informations ou par erreur ? Je ne sais pas. Toutefois, les données du terrain montrent que des propriétés privées, surtout des parcelles de terre non construites, peuvent être intégrées aux biens de l'État. Plusieurs enquêtés témoignent que des arpenteurs publics délimitent parfois, en faveur de membres du gouvernement ou d'élus, des terres privées comme si elles relevaient du domaine de l'État, pour leur permettre de les obtenir ensuite en fermage. L'extrait d'entretien ci-dessous fait un état plus détaillé de la situation d'un client d'une juriste :

*« Parfois, ils disent que ce sont des terrains de l'État, mais ce sont des terres privées. J'ai eu des cas aussi du côté de Villeneuve, il y avait des tentatives pour usurper les terres privées et c'était avec la complicité des agents de l'État. Ce cas remonte à peu près vingt ans. C'était sous Aristide, dans les années 1992-1993. Ils sont venus arpenter un terrain d'un de mes clients. Il y avait une voiture de location, un arpenteur et des hommes armés. Le propriétaire s'est opposé. C'est là que se trouve l'hôtel Z. On avait pris le numéro de la plaque pour aller mener des enquêtes. La voiture avait été louée par des fonctionnaires du Palais national qui se sont mis avec des arpenteurs pour aller mesurer des terrains à Villeneuve. On est descendu à la DGI, on a été à la Direction du service des domaines. Le directeur adjoint nous dit qu'ils n'ont pas de terrain à Villeneuve. Il nous donne un papier. Il s'agissait bien d'un arpenteur de Villeneuve qui était de connivence avec quelqu'un politiquement fort pour aller arpenter le terrain de quelqu'un comme terrain de l'État et s'installer comme s'il avait un bail de la DGI ».*

Pendant mes travaux de terrain, j'ai assisté à la fin d'un règlement de conflit qui opposait l'État et un particulier qui vit à l'étranger. Il possède une propriété dans un endroit très huppé de Port-au-Prince. Cette propriété avait été intégrée de façon illégale dans le domaine privé de l'État. Le propriétaire a traduit l'État en justice et une décision l'a autorisé à reprendre possession de son bien. Je l'ai rencontré à la Direction des domaines. Il avait ses papiers en main, mais ne savait pas s'il pouvait reprendre possession de son bien. Le propriétaire a pris la parole et présenté ses papiers au responsable du service. Ce dernier lui a seulement répondu « *tu as ton papier, une décision de justice t'a autorisé à reprendre possession de ta propriété, qu'est-ce que tu viens faire ici ?* ». Le propriétaire s'est levé. Il a serré la main du responsable et il est parti sans prononcer un mot.

Les cas décrits plus haut montrent que certains propriétaires ont pu récupérer leurs biens en entamant les procédures ou les démarches nécessaires. Mais ce n'est pas toujours le cas. Ces exemples montrent les techniques de dépossession utilisées pour s'approprier frauduleusement des propriétés privées en les assimilant à des terres de l'État et en obtenant un bail dessus.

Il est donc possible d'avoir un contrat de l'État pour des biens qui ne sont pas dans son domaine. Il est courant d'entendre dans le milieu haïtien : « *Leta pa jam refize lajan. Depi ou pote lajan bay leta, li pap kite li ale*<sup>20</sup> ». Si quelqu'un vient payer pour un bien qu'il dit être en sa possession, ou pour régler une taxe quelconque, les institutions encaisseront l'argent sans réellement interroger l'effectivité ou le statut du bien. Même si une personne m'a raconté avoir mené des investigations avant de procéder à des contrats de location ou de fermage, ces institutions refusent rarement de l'argent. Cette attitude facilite des détournements.

Le fait que des biens privés soient parfois assimilés et soumis aux mêmes principes de transactions que ceux du domaine privé de l'État peut résulter d'erreurs. Mais il ne faut pas négliger des agissements que le fonctionnaire qualifie d'abus ici :

*« Parfois, il y a des petits problèmes dans le fermage des terres du domaine. Qu'est-ce que je veux dire par là ? Si la personne a déjà occupé la parcelle ou l'a en possession, j'aimerais agir en fonction de la loi. Si la personne est déjà en possession, la parcelle lui revient de droit. La personne peut être sur la terre, mais ne savait pas que la terre appartient à l'État. Quand il a été au courant, il est venu demander de passer un contrat de fermage, c'est normal que je passe le contrat de fermage avec lui. Mais parfois, il arrive que des pressions se fassent pour retirer la personne et mettre une autre. Quand je fais cela ou si je rentre dans la logique de celui qui m'a demandé de le faire, c'est comme si je faisais un abus à la personne. Moi, je suis contre les abus ».*

Ceci fait ainsi apparaître d'autres aspects dans la gestion des biens du domaine privé de l'État. Si le fonctionnaire parle des abus, la personne, bien qu'elle puisse être dans certaines formes d'illégalité, a aussi un droit ou jouit d'une légitimité qui devrait être respectée. Le possesseur d'une parcelle peut la perdre en voulant la légaliser ou en cherchant à être en règle à la mairie.

#### ▷ **Occupation : forme d'appropriation des biens loués par l'État et vente des particuliers**

L'occupation des terres devient un phénomène important dans l'accès au bien foncier. En Haïti, l'occupation de terre progresse fortement dans les périodes d'instabilités (Déprez *et al.* 2011). « *Après chaque insurrection, chaque renversement, voire chaque changement de cabinet ministériel, les terres de certaines zones du pays sont envahies par ceux-là qui disent avoir été lésés dans leurs droits* » (Victor 1993, 320). L'occupation de terrains nus constitue une forme importante d'accès au logement ou à la construction de propriété dans l'agglomération de Port-au-Prince. De grands quartiers ont pris naissance sur des parcelles de terres occupées. Ces occupations se font généralement après les catastrophes naturelles ou pendant les troubles politiques. Pendant ces événements, une foule ou des gens occupent illégalement des parcelles de terre pour construire des maisons.

À partir des quartiers construits sur des terrains occupés que j'ai étudiés pour la thèse, je constate qu'un marché foncier s'est développé car de nombreux occupants n'ont pas construit sur leur parcelle. Ils les ont transférées à d'autres personnes pour de l'argent. Au début des occupations, certaines parcelles ont été transférées à des prix dérisoires. Il s'agissait des transactions

20. « L'État ne refuse jamais de l'argent. Si tu apportes de l'argent à l'État, il ne le refusera pas ».

effectuées pour quelques gourdes<sup>21</sup> et qui n'avaient aucun rapport avec la valeur du bien transféré. Avec le temps, les rares parcelles non construites ont été vendues pour de fortes sommes. Dans certains endroits, des parcelles de terre de l'État occupées sont vendues plus cher que celles privées des particuliers. Cela prouve comme je le montre plus haut que, même si la vente des biens privés de l'État est bloquée officiellement pour des raisons administratives après 1986, cela ne signifie pas que des parcelles de terre de l'État ne sont pas vendues. Elles sont parfois vendues par des particuliers.

Il faut aussi mentionner que les parcelles de terres louées par la DGI à ses clients dans l'agglomération de Port-au-Prince après 1986 proviennent généralement de l'occupation. C'est pour cette raison que les fonctionnaires ont parlé plus haut des personnes qui sont en possession des parcelles de terre et qui souhaiteraient les faire légaliser. Après les occupations, certaines personnes sont allées à la DGI pour faire légaliser leurs parcelles en signant un contrat de fermage ou de location avec l'institution. Il en est de même pour ceux qui achètent des parcelles de terre occupées. Ils les achètent et se rendent ensuite à la DGI pour solliciter un contrat de fermage ou de location. Si la parcelle a été déjà sous contrat avant la transaction, le vendeur et l'acheteur vont à la DGI pour la transférer au nom de ce dernier.

Ainsi, l'accès aux biens de l'État étudiés se réalise en sens inverse des règles classiques d'accession ou de construction de propriété : la logique serait de louer ou d'affermier une parcelle avant de commencer à construire. Pourtant, les parcelles ont fréquemment été déjà occupées par leur possesseur avant d'être affermées. Dans bien des cas, elles sont en cours de construction et parfois déjà construites avant la transaction. L'affermage correspond ainsi en pratique à une régularisation d'occupation sur le domaine privé de l'État, qui aboutit par la construction au fait que le fermier devienne en pratique quasi-propiétaire du terrain qu'il occupe.

### 3. TRANSACTIONS SUR DES TERRAINS PRIVÉS DES PARTICULIERS

Légalement, l'achat de terrains privés, disposant de titres fonciers, suit une procédure qui exige l'intervention des arpenteurs et des notaires. Mais tous les achats ne suivent pas le schéma légal de vente. Ils peuvent être sous seing privé, ou même sans aucun document. De nombreux achats se réalisent en effet sur la base d'un contrat oral, sans délivrance de *papiers*, même lorsque les vendeurs disposent des titres de propriété pour les biens vendus. Bien plus, beaucoup sont authentifiés après que les acteurs aient fini de conclure la transaction : on va alors chez le notaire pour légaliser une vente qui a déjà eu lieu. Des achats réalisés sans *papiers* peuvent être légalisés plusieurs années et même des décennies après la transaction. L'achat de terrains privés se traduit ainsi par des formes de transactions hybrides, un entre-deux entre la légalité et les pratiques populaires d'accession aux biens fonciers.

---

21. La monnaie haïtienne.

### 3.1. L'acquisition de la propriété foncière par achat de terrains privés : des normes aux pratiques

Les textes de loi haïtiens parlent de la vente des biens de manière générale. L'article 1367 du Code civil définit la vente comme « *une convention par laquelle l'un s'oblige à livrer une chose, et l'autre à la payer. Elle peut être par acte authentique ou sous seing privé* » (Leger 1986, 628). Ces qualifications déterminent les types de transactions et les inscrivent dans une dimension légale. « *L'acte authentique est dressé par le notaire et obéit à des principes stricts de la loi* » (Groupe de travail sur le droit foncier 2012, 2). Dans le cadre de la vente d'un bien suivant cette procédure « *l'acte de vente doit être enregistré à la Direction de l'enregistrement et de la conservation foncière de la DGI de la commune où se situe le bien, et la transcription doit se faire au Bureau de la conservation foncière et des hypothèques rattaché au tribunal civil duquel relève la commune où se trouve le bien* » (Groupe de travail sur le droit foncier 2012, 2). Quant à l'acte sous seing privé, il « *est un accord entre deux parties sans l'intermédiaire d'un notaire sur l'objet et le montant de la vente* ». Ainsi, poursuivent les auteurs du document, la vente sous seing privé peut parfois inclure « *certaines étapes de la procédure formelle* ». L'acte de vente peut aussi être signé par un avocat ou un juge de paix.

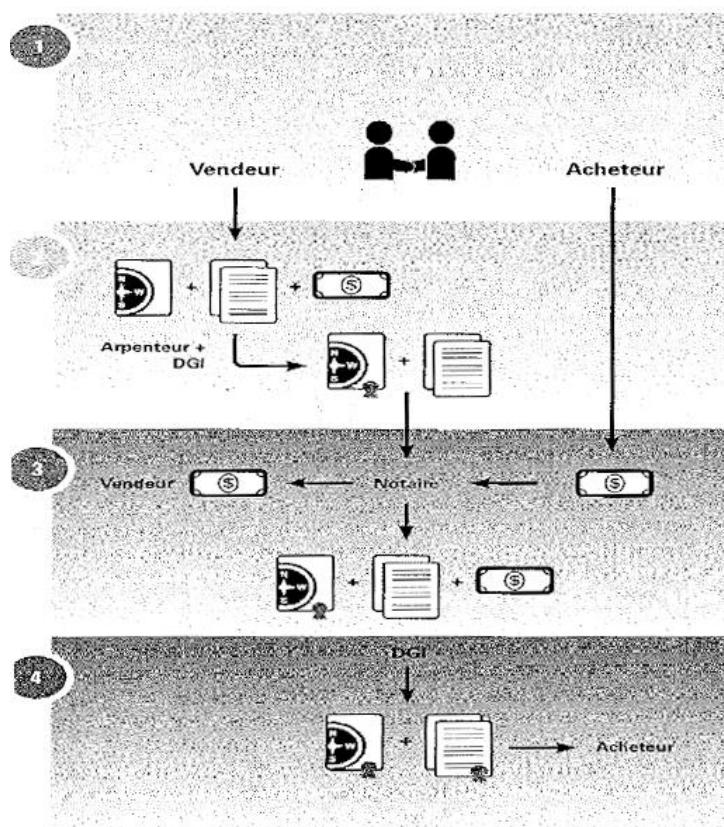
Comme indique Charles (2016), la vente authentique nécessite la présence d'un notaire. Cette vente se fait suivant une procédure qui exige également l'intervention d'un arpenteur pour délimiter le bien en vente : « *Les acheteurs et le vendeur se présentent personnellement – ou par procuration – devant le notaire avec les pièces pour la vérification de l'identité des parties et des titres de propriété ; le notaire rédige l'acte de vente qui compte, entre autres, le prix auquel la vente est consentie. Enfin, cet acte est acheminé à la Direction générale des impôts, au service de l'enregistrement, aux fins de publicité. L'État perçoit au passage la taxe prescrite pour cette opération* » (Emmanuel Charles 2016, 138).

Dans le volume 1 du *Manuel des transactions foncières haïtiennes* (Groupe de travail sur le droit foncier 2012), les auteurs résument la procédure de vente, dite authentique, en quatre étapes : la promesse de vente, l'arpentage, l'écriture de l'acte (l'acte de vente authentique) et l'enregistrement et la transcription de l'acte. Cette dernière tâche exige le paiement des droits et des taxes à la DGI (Groupe de travail sur le droit foncier 2012).

La figure ci-dessous, tirée de ce même document schématise les étapes de la procédure de vente authentique.



Figure 2 - Schéma théorique des étapes de procédure d'une vente authentique



Tirée du *Manuel des transactions foncières haïtiennes*, Vol. 1 (2012, 3).

Ce résumé n'est pas très différent de la façon dont Charles présente la vente authentique dans la citation ci-dessus. Les quatre étapes résument également ce que des personnes m'ont décrit de la procédure de vente assistée par des notaires et arpenteurs. Toutefois, la description suivante permet de mieux expliquer la procédure.

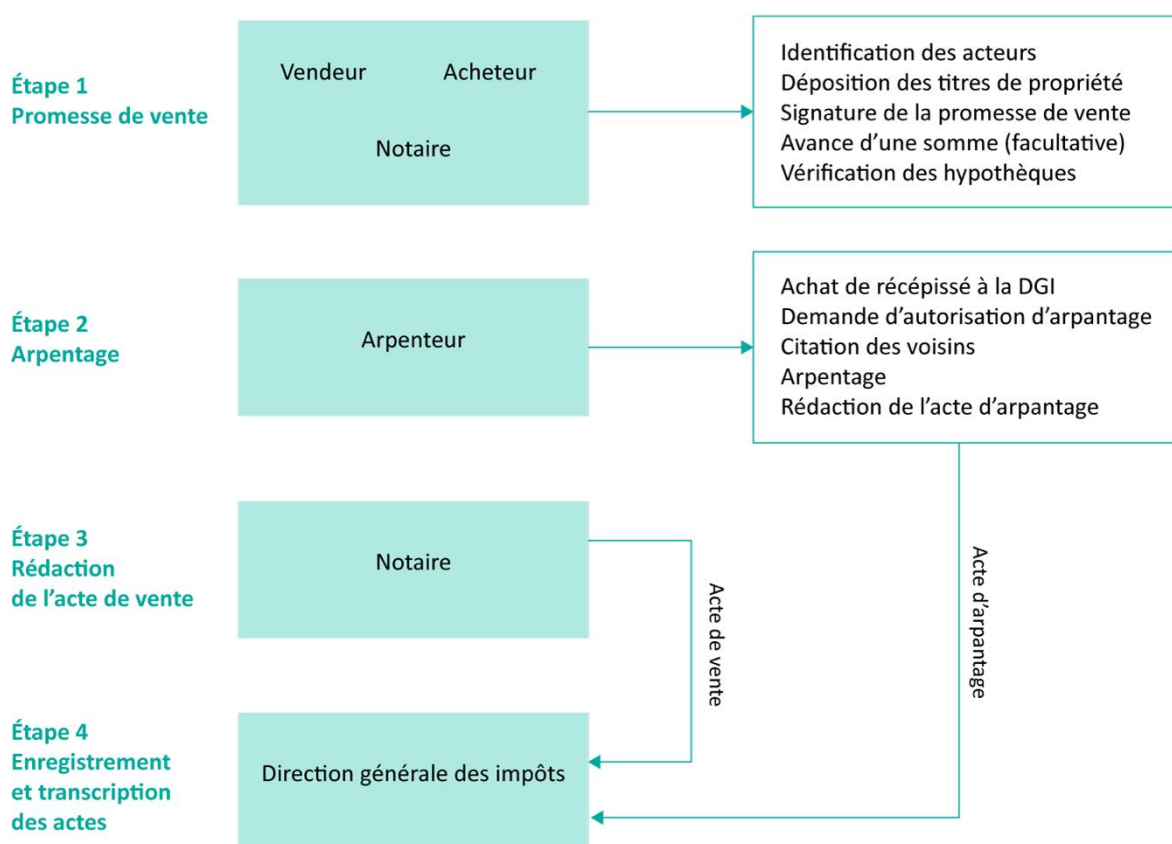
Une maison ou une parcelle de terre est à vendre. Le vendeur peut être le propriétaire ou un mandataire<sup>22</sup>. L'acheteur contacte le vendeur. Celui-ci dépose ses titres de propriété au cabinet du notaire. Ce dernier vérifie l'identité des acteurs et les titres de propriété. L'officier doit vérifier également à la DGI si le propriétaire n'a pas d'hypothèque sur le bien. Parfois, l'officier fait signer une promesse de vente et l'acheteur avance une somme<sup>23</sup> pour montrer sa bonne foi ou le sérieux de ses démarches. Puis vient le moment de l'arpentage. L'arpenteur achète un timbre à la DGI et sollicite une autorisation d'arpentage auprès du doyen du tribunal civil. Ensuite, il procède à la

22. C'est celui qui a un mandat (acte légal) d'agir au nom du propriétaire.

23. Versée au vendeur, cette somme est souvent déposée au cabinet du notaire.

citation<sup>24</sup> des voisins par l'intermédiaire d'un huissier. Après, il effectue l'arpentage<sup>25</sup>. Enfin, il dresse l'acte d'arpentage et le fait enregistrer à la DGI. Le notaire dépend de l'arpenteur, car il ne se déplace pas. Il se sert des données de l'arpentage pour rédiger l'acte de vente. Après la rédaction, le notaire apporte à la DGI l'acte, appelé « la minute », pour la faire enregistrer et transcrire et ensuite, payer les différentes taxes. L'ensemble des démarches, de l'arpentage à l'enregistrement des actes, demande du temps. Par contre, l'acheteur n'attend pas la fin du processus pour prendre la possession du bien.

**Figure 3 - Étapes de procédure d'une vente par acte notarié**



En pratique, seule une partie des ventes suit cette démarche. Certaines peuvent être réalisées sur la base d'un simple accord oral ou par contrat sous seing privé. Le recours à la légalisation ou aux documents écrits notariés peut se faire à différents moments, pendant, à la fin ou après la transaction. Les enquêtes de terrain montrent que certains achats sont légalisés plusieurs années après les transactions. Parfois, le vendeur et/ou l'acheteur sont décédés, ce sont leurs fils qui légalisent la transaction.

24. Selon l'article 24 du décret du 25 février 1975, la citation des voisins doit être effectuée huit jours avant l'arpentage. Elle ne peut pas être livrée le dimanche ni pendant les jours fériés.

25. Délimitation d'une parcelle de terre par un arpenteur.



### 3.2. Achats informels et recours aux papiers notariés après transaction

En 1975, Madame Gousse a acheté une parcelle de terre à Vanessa. Cherchant une parcelle à acheter, Madame Gousse en avait parlé à Monsieur Justin, contremaître maçon qui joue aussi le rôle de courtier<sup>26</sup>. Il a mis Madame Gousse en contact avec Vanessa qui avait une parcelle à vendre. Elles ont alors négocié le prix jusqu'à trouver un accord. L'achat a été réalisé pour environ 4 000<sup>27</sup> gourdes haïtiennes (800 dollars américains). Après le paiement de la transaction, Madame Gousse a demandé des documents légalement signés. Aucune démarche n'avait été faite au préalable pour aller chez un notaire ou pour déposer l'argent chez le notaire pendant le processus de vente. Tout le processus du transfert du bien a été fait entre les parties sans aucun intermédiaire. L'acheteuse a versé son argent à la vendeuse et celle-ci l'a encaissé. C'est seulement ensuite que l'acquéreuse a demandé à légaliser l'achat. Vanessa était incapable de fournir les titres fonciers de la parcelle pour authentifier la vente, parce qu'elle ne les avait pas. La parcelle vendue par Vanessa appartenait à sa mère. Celle-ci avait acheté la parcelle à Denis, mais elle n'avait pas exigé de lui des documents écrits pour légaliser la vente. La parcelle vendue par Denis à la mère de Vanessa faisait partie d'une très grande propriété disposant d'un titre foncier, dont ce monsieur avait hérité de ses parents. Lors de la vente de Vanessa à Madame Gousse, Denis était déjà décédé. Il avait une fille et celle-ci était la seule héritière de la propriété. Pour légaliser leur transaction, Vanessa et Madame Gousse sont allées ensemble voir l'héritière du propriétaire. Cette dernière était au courant de la vente de la parcelle par son père à la mère de Vanessa, elle a accepté de les aider. Munie de ses titres de propriété, l'héritière s'est rendue chez un notaire avec la nouvelle acquéreuse. Elle a signé l'acte comme si c'était elle qui avait vendu. Vanessa, la personne qui a réellement vendu la parcelle ne figure pas sur l'acte de vente. Dans l'extrait ci-dessous, Madame Gousse retrace l'essentiel des faits :

*« Tout a été fait chez un notaire, on a seulement déposé les pièces chez le notaire. Elle a déposé le gran pyès<sup>28</sup> et le notaire m'a fait le papier. Nan tan sa te gen bon moun<sup>29</sup> parce qu'elle pouvait dire que la dame n'avait pas de papier. Mais elle a dit qu'elle a reconnu que son père avait vendu à la dame. Puis, elle a fait comme si c'est elle qui m'avait vendu ».*

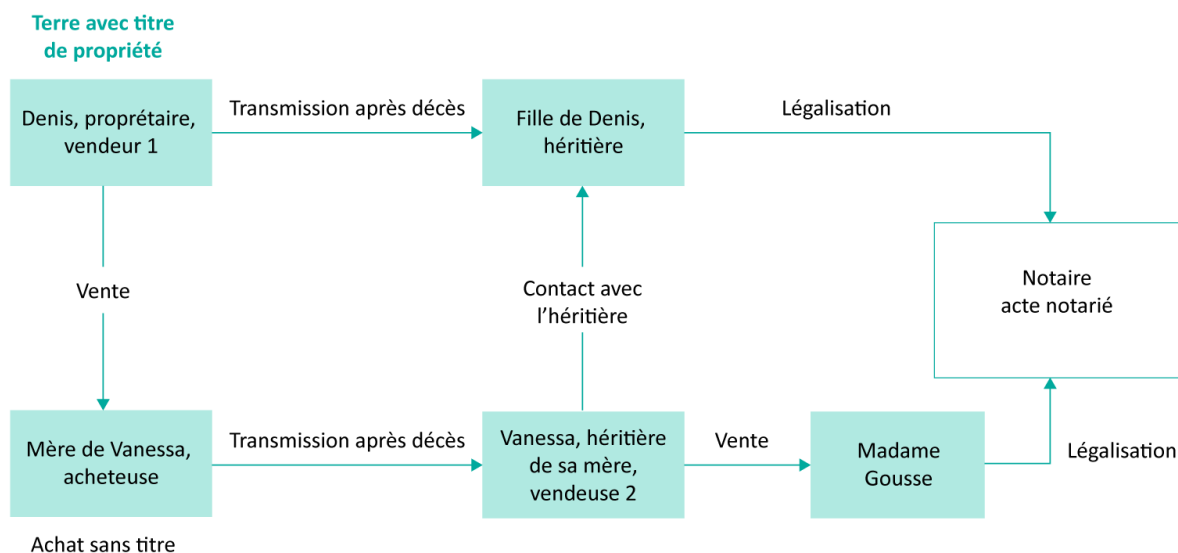
26. Dans la question foncière, les courtiers aident à louer, acheter ou vendre un bien foncier. Le plus souvent, ils aident à identifier le bien et participent rarement aux négociations. Ils sont payés par la personne qui leur a confié la mission.

27. Un dollar américain équivalait à 5 gourdes haïtiennes en 1975 (*Le Nouvelliste* 2012).

28. « Le papier mère ». Oriol et Véronique évoquent (2012) que le titre foncier original est appelé souvent « manman paye » (titre mère) ou « gran pyès » (grande pièce). Le papier mère constitue le titre original à partir duquel un ou plusieurs titres sont dupliqués par la vente ou des partages, dans le cadre d'un bien foncier en indivision. Ces partages concernent des biens qui sont en indivision légalement ou semi-légalisés mais partagés entre les héritiers.

29. « À cette époque, il y avait encore des personnes honnêtes ».

Figure 4 - Légalisation tardive de vente d'une parcelle de terre



#### 4. LE FERMAGE DES BIENS PRIVÉS COMME MODE D'ACCÈS À LA PROPRIÉTÉ

Le fermage a été abordé dans la partie précédente. J'ai montré comment les gens ont acquis des parcelles de terre et construit leur maison sur des terres du domaine de l'État. Des arrangements voisins et parfois très différents se rencontrent aussi sur les terres privées. Les formes d'accès au bien foncier par le fermage sur cette catégorie de terre sont variées. Mes investigations montrent que le fermage aboutit à une acquisition du terrain, en droit ou de fait, lorsqu'une maison est construite dessus, et comment des arrangements spécifiques permettent de contourner la contrainte de financement.

##### 4.1. Le fermage simple et la construction de maisons sur un terrain loué

Les clauses d'un contrat de fermage peuvent être variées, mais quand elles existent, elles sont préalablement évoquées oralement ou par écrit. Le fermage se développe avec le temps et gagne de l'importance dans les transactions foncières à Port-au-Prince. Cette pratique facilite beaucoup l'accès à la construction d'une maison.

Le fermage « simple » consiste en la location d'un bien pour une durée déterminée, tacitement renouvelable ou pas, sans clause ou condition d'achat, que ce soit par contrat oral ou écrit. Pendant mes enquêtes, mes interlocuteurs parlent uniquement de fermage et utilisent parfois l'appellation « fermage sans condition d'achat », non pas pour décrire ce mode de location, mais pour le différencier des autres en cas de litige.

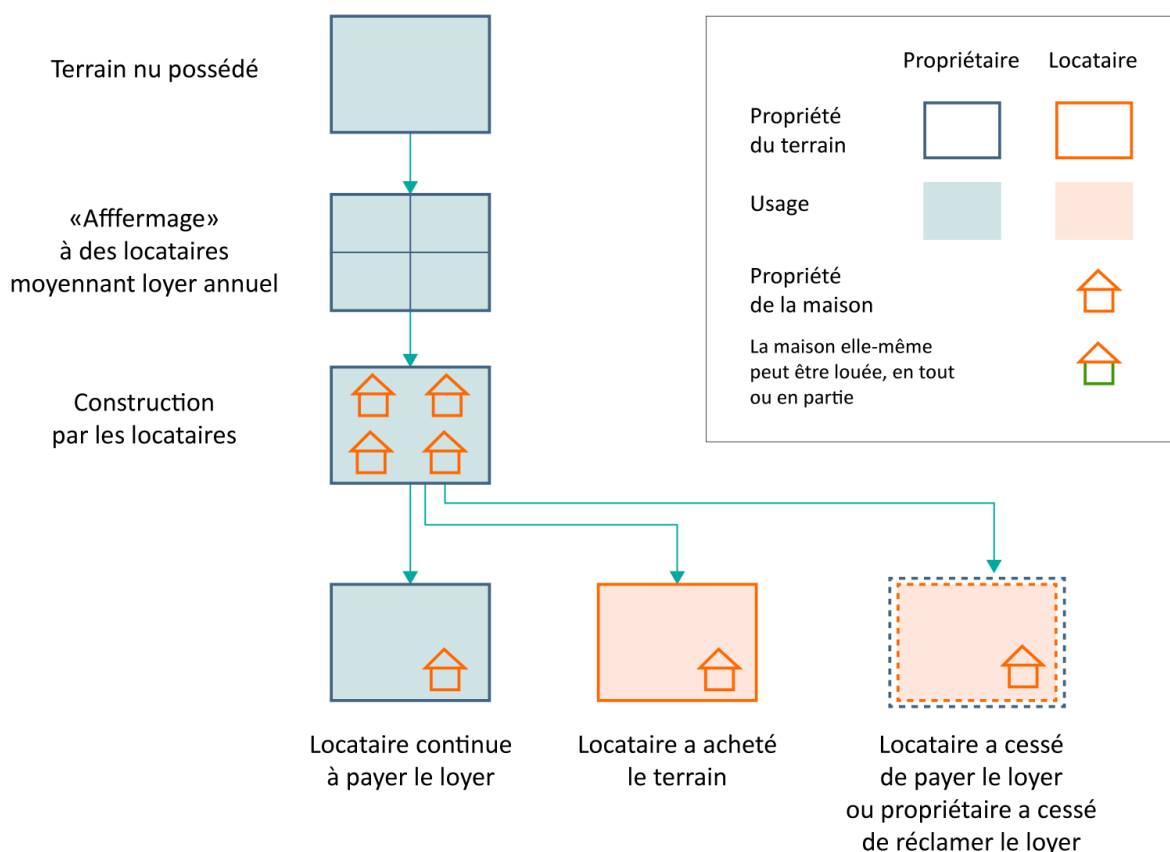
En ville ou en milieu rural, une parcelle de terre affermée peut être rachetée par le fermier. Par exemple, un propriétaire afferme une parcelle de terre à quelqu'un d'autre. Pour une raison ou une autre, il décide de la vendre. Si le fermier manifeste de l'intérêt pour le bien et a les moyens nécessaires, il peut l'acheter. Le fermier achète le bien parce qu'il le souhaite et en a les moyens, et parce que le propriétaire veut lui vendre, mais il n'y a aucune obligation, ni d'un côté ni de l'autre.

De plus, dans les campagnes, le fermage est lié à une location d'une parcelle de terre à des fins agricoles. Dans de très rares cas, une construction peut être érigée sur la parcelle affermée, mais il s'agit d'une construction en bois et en matériaux peu solides qui n'a pas pour but de durer dans le temps. Par contre, dans le cadre des parcelles de terre affermée en ville, spécifiquement dans l'agglomération de Port-au-Prince, les contrats de fermage simple de même que ceux « sous prix d'achat » se font dans le but de construire et d'habiter de façon pérenne.

La location se fait de manière très simple. Un propriétaire a un besoin d'argent, il loue une petite parcelle à quelqu'un et celui-ci construit sa maison dessus. Le paiement du fermage se fait annuellement. Certains fermiers ont un simple papier, indiquant la location et la somme versée, que les acteurs du terrain appellent « reçu ». D'autres, la très grande majorité, n'ont aucun papier ni reçu. La prise en location des terrains a pour objectif de construire dessus. Parmi les maisons bâties sur les parcelles affermées que j'ai étudiées, il y en a qui ont plus de trente ans. Le loyer est fixé au départ et n'est pas, ou peu, réactualisé. Dès lors, son montant devient vite très faible par rapport à l'augmentation de la valeur des terrains et à celle des nouveaux fermages conclus. Cette situation pose question sur le devenir dans le temps des fermages, puisque le fermier a construit sa maison et est difficilement expulsable, et que le montant du fermage n'est pas ou peu réactualisé. Le terrain montre que certains locataires arrêtent de payer le loyer, soit parce que le propriétaire renonce à le demander parce que le montant est devenu dérisoire et qu'ils préfèrent vendre, soit parce que qu'ils refusent de continuer à payer.

Le devenir dans la durée des fermages, fondés sur la dissociation de la propriété du terrain et celle de la maison, prend donc plusieurs formes :

- ▷ le locataire continue à payer, dans la durée, un loyer, non révisé à la hausse, et qui devient donc de plus en plus faible du fait de l'inflation ;
- ▷ le locataire rachète le terrain, au prix du marché ou un peu en dessous, et devient propriétaire du terrain ;
- ▷ le loyer cesse d'être payé et le propriétaire du terrain perd pratiquement tout droit sur la parcelle. Le locataire devient quasi-propriétaire.

**Figure 5 - Devenirs des terrains acquis par contrat de fermage simple (sans condition d'achat)**

La dissociation entre propriété du terrain et propriété de la maison se réduit donc, de façon formelle dans le second cas, en pratique dans le troisième.

#### 4.2. Le fermage avec condition d'achat

Il existe également le « fermage avec condition d'achat », encore appelé, « fermage sous prix d'achat ». Ce type de transaction est une forme hybride qui combine contrat de fermage sur plusieurs années et engagement à acheter après l'échéance du contrat de fermage. En d'autres termes, cela consiste à affermer ou louer une parcelle de terre avec engagement à l'acheter au bout d'un nombre défini d'années. Le prix de la parcelle est fixé à l'avance. Le propriétaire et le fermier sont donc engagés, à prix fixe. Mais en même temps, si l'achat ne se fait pas dans les temps, l'engagement tombe et il est libre de vendre son terrain à qui il veut, au prix du marché. Il n'a pas perdu, car il a touché l'équivalent du fermage pendant cette durée. Cette transaction ne doit pas être confondue avec la « vente sous prix d'achat » que je développerai plus loin.

Les terres affermées sont généralement de grandes parcelles. Les propriétaires lotissent parfois leurs terrains et afferment des parcelles à différentes personnes. Sur un même terrain, on retrouve généralement différentes formes de transaction : ventes, locations etc. En ce qui concerne le fermage, on en trouve souvent plusieurs formes sur une même parcelle ; des

fermages sans aucune preuve écrite, des fermages avec un contrat établi par le propriétaire et le locataire et des contrats formels, très structurés, établis par un notaire.

#### 4.3. La vente sous prix d'achat, une modalité originale

Comme analysé précédemment, les formes de transaction foncière sont variées à Port-au-Prince. Loin du cadre structuro-légal, les gens créent des modes d'échanges ou de transactions qui prennent mieux en compte leur situation socio-économique. La vente sous prix d'achat est l'une des formes de transaction qui met en exergue cette diversité et aide à mieux comprendre ces nouvelles pratiques.

Certaines personnes ont tendance à confondre la vente sous prix d'achat et le fermage sous prix d'achat. Les deux permettent d'acheter sans disposer du capital nécessaire. Le dernier est plus répandu, mais il s'agit de deux types différents de transactions.

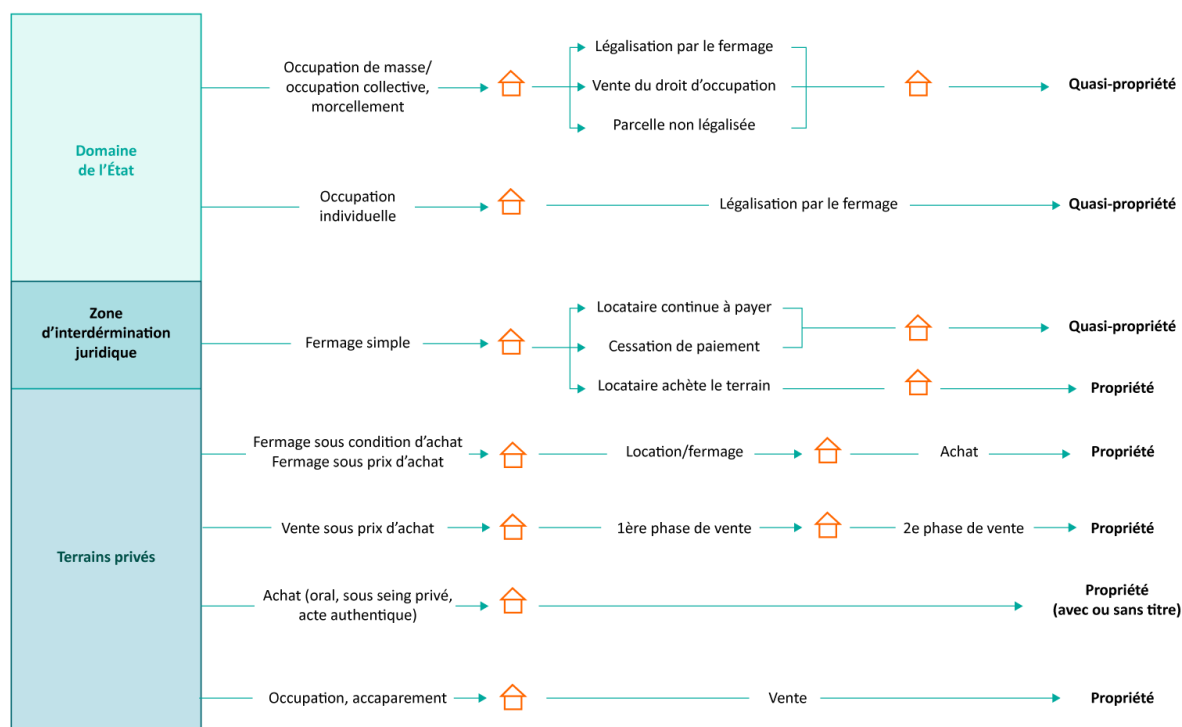
La vente sous prix d'achat est une forme de vente à part entière. Elle peut se définir comme étant une transaction particulière à prix fixe et avec un paiement échelonné, qui comprend une première étape dite de fermage, d'une durée déterminée, souvent cinq ans. Un contrat écrit précise le prix auquel la parcelle devra être payée. Au début du processus, l'acquéreur verse une première tranche d'argent au propriétaire qui correspond au paiement total de la durée de cette phase de vente. Cette somme peut être considérée comme une partie du prix de vente du bien. Une fois cette somme versée, une nouvelle tranche d'argent doit être versée au propriétaire, avant la fin de la période de fermage, pour engager la seconde phase du processus de vente. Les acteurs utilisent le terme « *bloke fèm* » pour parler de ce versement qui marque le début de cette phase de vente. La vente est alors considérée comme faite, au prix déterminé lors de la négociation du contrat, et les sommes versées pour le fermage sont déduites du prix de vente. L'acheteur n'a alors que le solde à verser. Il peut le faire en plusieurs fois, l'essentiel est d'avoir « bloqué » le fermage, et donc d'avoir pu faire à temps un versement complémentaire. Par contre, s'il n'a pas pu le faire avant l'échéance du contrat de fermage, les sommes versées jusqu'à ne feront plus partie du prix de vente. L'acquéreur gardera la parcelle, le prix demeure fixé et ne peut être augmenté même si la valeur des terrains a crû dans la zone. Mais il devra alors payer la totalité du prix convenu, et non seulement le complément, comme si rien n'avait été versé avant.

Dans la réalité, il ne s'agit pas d'une location ou d'un fermage à proprement parler. Car la somme versée pour la première étape de la vente peut être supérieure à l'estimation de la valeur locative réelle de la période de fermage. De plus, le complément du prix d'achat peut être versé et la phase de vente commence dès que l'acheteur a les moyens, même dès la première année du contrat.

La vente sous prix d'achat repose sur des principes particuliers. Dans les sociétés avec une économie de marché structurée, l'accès à la propriété se fait dans la plupart des cas par un système de crédit immobilier. Dans cette société où le crédit immobilier est quasi inexistant ou se limite à de rares personnes capables et acceptant de prendre ces engagements, la coutume crée des modèles de transaction qui n'écartent aucune couche de la société. Elle facilite l'accès à la propriété et n'exclut aucune catégorie sociale. Ici, les contrats de vente ou de fermage sous prix d'achat permettent d'engager un achat en n'ayant qu'une partie de la somme nécessaire et en s'engageant à conclure la vente selon les clauses d'un contrat écrit. Le propriétaire est donc engagé, à prix fixe. Si les versements ne se font pas dans les temps, l'engagement est maintenu,

et l'acquéreur garde toujours le terrain. Mais, ce dernier a perdu le versement effectué pour la première phase du contrat.

**Figure 6 - Modes d'accès à la propriété ou quasi-propriété sur le domaine de l'État et des terrains privés**



Comme je l'ai déjà montré, l'accession à la propriété ou au logement est variée dans l'agglomération de Port-au-Prince. L'occupation<sup>30</sup> joue un rôle important dans l'accès à une parcelle de terre de l'État pour construire des maisons. Des terrains privés sont aussi touchés par l'occupation. Les biens privés sont soumis à des formes d'appropriation variées. Ces appropriations et les transactions foncières pratiquées dans l'agglomération de Port-au-Prince font apparaître une gamme de situations de propriété (reconnue légalement ou pas, à des degrés divers) ou de quasi-propriété (des caractéristiques variées : non légales, semi-légales, propriétaire de maison non expulsable, il sera indemnisé s'il est exproprié, etc.).

30. Dans ma thèse de doctorat (Placide, 2021), je parle de trois types d'occupation : de masse, collective et individuelle. La première se réalise sur de grandes parcelles de terre par une foule. La deuxième se fait par plusieurs personnes, mais elle est préméditée et parfois très organisée. La troisième par une seule personne.

### III. UNE INSÉCURITÉ FONCIÈRE STRUCTURELLE

La question de l'insécurité foncière dans l'agglomération de Port-au-Prince constitue un véritable problème. Les achats sont en proie à de l'insécurité malgré l'existence des institutions pour réglementer les transactions foncières. Les parcelles de terre nue et, dans une moindre mesure, des bâtiments sont touchés par l'insécurité. Le risque est encore plus fort pour les grandes parcelles : celles-ci sont constamment menacées par des occupations et par différentes techniques permettant de déposséder les propriétaires. Les transactions foncières ne sont pas complètement sécurisées, même si elles sont réalisées selon les règles de droit. Cette fragilité vient du fait que des contestations ou des pertes peuvent surgir après l'achat d'un bien foncier. Il n'est pas rare que des gens achètent des biens fonciers et perdent leur argent, car les parcelles en question ont été vendues plusieurs fois à des personnes différentes, ou parce que ces biens sont occupés et/ou vendus par des non-propriétaires. De nombreux Haïtiens vivants à l'étranger en sont victimes. Leurs biens peuvent être facilement occupés et vendus à cause de leurs absences. Certains confient leurs biens à des mandataires ou des gardiens, mais cela ne constitue pas une garantie totale. Parfois, ces propriétaires sont victimes de leur propre mandataire ou de leur gardien<sup>31</sup>.

#### 1. TRANSACTIONS ET INSÉCURITÉS FONCIÈRES

Les terres à titre ou les terres vendues par des détenteurs de titres de propriété ne sont pas exemptées de ventes multiples. Même si une personne dispose des titres de propriété ou achète une parcelle devant le notaire et respecte tous les principes légaux de la transaction, cela ne garantit pas forcément la sécurité de la transaction. À Port-au-Prince, il n'est pas rare de rencontrer des gens qui achètent une parcelle de terre et doivent la payer une seconde fois pour pouvoir en jouir. Une parcelle déjà vendue peut-être revendue par la même personne qui l'avait vendue préalablement, et parfois même chez le même notaire. Une parcelle de terre ou une maison peut être vendue par le gardien ou le mandataire qui a la procuration de la gérer (louer, payer les impôts, entretenir ou représenter le propriétaire devant les tribunaux). Le bien peut être vendu par quelqu'un qui n'a aucun rapport avec le propriétaire comme il peut être vendu par un membre de sa famille. Le bien peut être aussi vendu par les représentants légaux qui ont la charge de réglementer les transactions foncières etc.

Dans de nombreux cas, lorsqu'il y a vente multiple, le bien revient à celui qui l'a payé le premier. Il en est de même pour des parcelles de terre titrées. Cette pratique découle d'ailleurs de la vente des biens disposant des titres de propriété. Dans la logique des transactions foncières à Port-au-Prince, les acteurs qualifient certains achats de « bon » ou « mauvais ». Par exemple, untel a « *bien acheté* » ou un autre a « *mal acheté* ». Toutefois, ces qualificatifs ne sont pas spécifiquement liés à cette forme d'insécurité de vente multiple des biens fonciers. Ils sont utilisés pour tenter d'expliquer cet aspect de l'insécurité et cette considération particulières dans les transactions de biens fonciers. Le premier acheteur est légitimement reconnu comme celui qui a « *mieux acheté* » la parcelle et l'autre ou les autres comme étant ceux qui ont « *moins bien* » ou « *mal acheté* ». Dans bien des cas, le deuxième acheteur reconnaît aussi la légitimité du premier.

31. Appelé dans le créole haïtien « jeran » (gérant).

Dès que deux personnes versent de l'argent pour une seule et même parcelle, il y a de forte probabilité pour que la seconde laisse automatiquement la possession du bien à la première. S'il faut contester, elle le fera auprès du vendeur. Cette considération en faveur du premier acquéreur n'est pas seulement liée aux pratiques coutumières. Lorsque des conflits concernant des ventes multiples sont portés devant les tribunaux, sauf cas particulier, la décision des juges va en faveur de celui qui a acquis le bien en premier. Toutefois, même si cette considération est partagée dans le milieu haïtien et considérée comme un élément culturel, il y a des cas où des acheteurs, quel que soit leur rang, premier, deuxième, etc., sont prêts à tout pour avoir la possession du bien. Dans mes différents échanges, les personnes qui font fi de ce trait culturel savent bien qu'elles n'ont pas le droit, mais choisissent de se battre pour obtenir la possession du bien.

Plus étonnant *a priori* est le cas de personnes acceptant d'acheter ou de payer des biens tout en sachant que le vendeur n'est pas le vrai propriétaire. L'extrait ci-dessous, tiré d'un entretien réalisé avec une responsable d'une agence immobilière, explique bien cela.

*« Certaines fois, il y a des gens qui prennent le risque. Justement cela ne fait qu'alimenter les actes frauduleux. Il y a des gens qui se disent "on m'a dit que le propriétaire est aux États-Unis, il ne rentrera jamais, j'achète quand même. Je prends le risque". À ce moment-là, cette maison qui avait coûté 400 000 dollars américains, il l'achète pour une "bouchée de pain", 200 000 dollars. Il se battra le moment venu. Il va se battre, parce que le propriétaire pourrait être déjà en Haïti ! Si je trouve quelqu'un comme ça, je me dis pourquoi s'arrêter là, j'ai envie de continuer à me faire de l'argent facile. Il suffit que je trouve quelqu'un qui me comprend et veut faire les mêmes choses que moi. Il y a beaucoup de gens effectivement qui laissent passer ce genre de chose ».*

L'interviewée explique ces agissements pour montrer que certains actes frauduleux sont produits à cause des personnes qui acceptent de faire des transactions, tout en sachant que le vendeur n'a pas réellement le droit de vendre. Ils prennent des risques car cela leur permet d'acheter la propriété à un prix largement inférieur à sa valeur réelle. Ces personnes peuvent perdre leur argent. Mais elles peuvent être prêtes à tout faire pour prendre ou conserver la possession de cette propriété, que ce soit par des recours répétés en justice, en usant de la force ou en recourant à la magie, etc.

## **2. PROFESSIONNELS FONCIERS ET AUTORITÉS PUBLIQUES, ACTEURS MAJEURS DE L'INSÉCURITÉ FONCIÈRE**

L'insécurité foncière prédomine dans les rapports des habitants et des professionnels du foncier. Cette insécurité est nourrie par les jeux qu'entretiennent entre eux différents acteurs (notaires, arpenteurs, vendeurs, acheteurs, individus sans étiquettes, auxiliaires de justice, élus, membres de gouvernement, etc.). Ils développent des stratégies diverses pour déposséder des propriétaires de leur bien. Certains ont la possibilité de mobiliser à leur profit les services des principales institutions qui interviennent dans la gestion foncière. Les stratégies utilisées sont variées et il convient de mettre un accent particulier sur des acteurs qui s'approprient des droits, en s'autoproclamant mandataires ou en créant de faux héritiers pour s'approprier et vendre les biens d'autrui. La loi haïtienne autorise un propriétaire à confier ses biens à quelqu'un d'autre pour les gérer, réaliser des travaux, les vendre, etc., au moyen d'un mandat. Celui-ci contient les



clauses indiquant les droits et les limites du mandataire. On observe en pratique que des personnes s'autoproclament mandataires et que d'autres se disent être héritiers des biens sur lesquels ils n'ont aucun droit dans le but de les approprier et de les vendre. Parfois, ce sont des notaires qui donnent des mandats à des individus pour vendre les biens d'un propriétaire à son insu. Le propriétaire dispose de sa propriété en toute légalité et regarde impuissamment un individu en train de la vendre avec un mandat émis par un notaire.

La justice est souvent utilisée dans l'appropriation des biens d'autrui. Avec la complicité des professionnels et auxiliaires de justice, des professionnels fonciers, etc., des individus traduisent en justice de vrais propriétaires pour tenter d'accaparer leur bien. Parfois, ces derniers n'ont jamais reçu de sommation et perdent leur bien par des jugements rendus en leur absence (jugements par défaut). Des clients sont parfois aussi victimes de leurs propres représentants (avocats, notaires, etc.).

Il existe une crise de confiance envers les professionnels qui interviennent dans la gestion foncière et les élus. Ces acteurs sont chargés de gérer ou de prendre des décisions nécessaires à faciliter la gestion des biens fonciers mais, dans la réalité, ils sont nombreux à constituer le moteur de l'insécurité foncière.

## CONCLUSION

L'accession à la propriété représente un élément important dans la vie de chaque Haïtien (Robert 2007), car se loger est un besoin fondamental (Répentin 2009). Dans un contexte de faiblesse institutionnelle, des crises de toutes sortes, d'absence de politique publique de logement, l'accès à la propriété devient une nécessité. En l'absence de bailleurs offrant des parcs de logement privés et sociaux à des prix abordables permettant aux plus faibles de se loger dignement, les habitants sont obligés de se procurer un lieu pour se loger et vivre avec leurs familles. Cette obligation pousse à une course à la propriété sans une prise en compte par des aspirants propriétaires de leur capacité à l'être véritablement. Dans les sociétés occidentales, la quête de la propriété demande une certaine stabilité économique. Le prétendant propriétaire doit avoir « *un contrat suffisamment sûr ou des garanties* » (Schaff 2011), lui facilitant des prêts immobiliers. Par contre, en Haïti, la réalité est différente. L'accès aux crédits immobiliers est très limité et ceux qui y sont éligibles s'engagent très peu dans cette voie. Ces situations jouent sur les modes d'appropriation foncière dans l'agglomération : les habitants sont à la recherche de terrains où construire.

Le système foncier haïtien dispose des règles qui régissent dans son ensemble l'organisation de la gestion foncière. Par contre, on observe une forte disparité entre les règles et les pratiques dans l'appropriation des biens, tant sur le domaine de l'État que pour les terrains privés des particuliers. L'enjeu essentiel pour les habitants est de trouver un terrain où construire. Avoir sa maison consolide les droits sur le terrain qui la porte, quel que soit le statut de ce terrain et celui qui est en légalité propriétaire. Difficilement expulsable, le propriétaire de la maison devient quasi-propriétaire du terrain, il peut aussi le racheter et devenir propriétaire en titre. L'enquête a mis en évidence une dizaine de modalités d'accès à la propriété ou la quasi-propriété des terrains. Parmi celles-ci, différentes formes de « fermage » jouent un rôle important, de façon apparemment paradoxale puisque la location est normalement est un contrat temporaire.

Du fait de l'impossibilité légale d'acheter une portion du domaine privé de l'État, le « fermage » est la modalité principale d'accès à la (quasi)propriété à Port-au-Prince sur les terres de l'État. Mais ce n'est pas l'État qui lotit et afferme des parcelles de terre nues aux habitants pour qu'ils construisent. Les terrains concernés sont le plus souvent déjà occupés et construits, avant que le propriétaire de la maison ne demande à régulariser sa situation par un bail. La procédure de fermage revient donc à une régularisation d'occupation, en échange du paiement d'un loyer annuel. Le fait que la durée du bail puisse être variable n'a en pratique guère d'incidence puisqu'il est renouvelé automatiquement.

Depuis 1986, l'occupation de masse est l'une des principales formes d'accession des parcelles, soumises à cette forme de transaction. Les bénéficiaires des parcelles de terre occupée vont signer un bail de fermage ou de location à la DGI. Par contre, comme on l'a déjà vu, des personnes achètent des parcelles de l'État à leurs occupants et vont ensuite à la DGI pour signer un bail de location. Ce procédé de régularisation d'un terrain *via* le fermage ne concerne pas que les acteurs de la classe populaire. Il est aussi utilisé par des gens aisés ou des autorités qui s'arrangent avec des agents publics pour faire entrer frauduleusement dans le domaine de l'État des terrains privés et les garder avec un bail.

Comme on l'a vu, le fermage ne concerne pas que les terrains de l'État. Il occupe également une grande place dans la construction de propriété sur des biens privés. Généralement, les parcelles

sont louées par leur propriétaire. Cela fait parfois surgir des questionnements à l'avenir quant au statut de ces terrains. Le fermage évoqué dans les textes de loi est beaucoup plus approprié au monde rural. Pourtant, « *les problématiques des villes sont différentes de celles du milieu rural* » (Comité technique « Foncier & développement 2015, 21). Dans le milieu rural, les terres sont affermées pour être cultivées. Par contre dans les villes, les parcelles sont louées pour être bâties, or une maison est construite pour durer dans le temps. De ce fait, le locataire qui bâtit sur un terrain est propriétaire de la maison et peut être difficilement expulsé. Cela fait que le fermage d'une parcelle de terre en ville ou en milieu urbain ne peut pas être considéré comme une simple location, car dès que la maison est construite, le propriétaire de la maison devient quasi-propriétaire du terrain. Cette considération est presque la même pour les locataires des terrains de l'État. C'est donc la construction de la maison qui permet de devenir un quasi-propriétaire sur le domaine privé de l'État, la propriété de la maison l'emportant sur celle du terrain bien que le Code civil haïtien prévoit que « la propriété de dessous emporte celle du dessus » (Dorner et Rochegude 2017 ; Comité technique « Foncier & développement » 2017).

Quant aux terrains privés des particuliers, les types de fermage sont variés et dépendent parfois des contrats. De plus, certaines transactions considérées comme du fermage sont des formes de location-vente ou des ventes à part entière. Les habitants créent des formes d'échange ou de transaction foncière mieux appropriées à leurs situations socio-économiques.

La vente des biens privés est réglementée par les textes de loi haïtienne. Comme on l'a vu, il existe une forte présence des notaires, des arpenteurs etc., et un cadre légal qui régleme l'organisation du début jusqu'à la fin. La vente d'un bien foncier exige légalement l'assistance de ces deux types de professionnels et la transaction doit être obligatoirement enregistrée et transcrite à la DGI. Par contre, on observe une forte informalité dans les transactions foncières dans l'agglomération de Port-au-Prince. Parfois, le vendeur et l'acheteur ont effectué la transaction et vont ensuite au cabinet du notaire pour la légaliser. La transaction peut être semi-légale, car certains acheteurs n'ont reçu seulement qu'un acte d'arpentage après l'achat d'une parcelle de terre. On observe également une très forte pratique des ventes sans délivrance de titre de propriété. Les gens se contentent seulement d'avoir une parcelle de terre pour construire leurs maisons sans exiger la moindre formalisation légale de la transaction. L'un des résultats les plus importants de cette recherche est que des ventes informelles, réalisées sans aucune assistance des officiers publics, peuvent être légalisées plusieurs années et même plus d'une décennie après les transactions, ce qui témoigne de la force des engagements oraux dans la société.

Je ne considère pas les formes de transactions sans remise ou avec remise tardive de titre de propriété comme de l'insécurité foncière, car elles ne font pas forcément de l'objet de conflits. Dans l'agglomération de Port-au-Prince, l'insécurité foncière est fortement causée par les professionnels et les autorités qui interviennent dans la gestion foncière. Ils se servent souvent de la justice pour déposséder et vendre les biens d'autrui. L'une des techniques de dépossession la plus utilisée est le jugement par défaut. Un autre aspect marquant, des personnes qui n'ont aucun rapport avec une propriété traduisent de vrais propriétaires en justice en espérant pouvoir gagner par erreur judiciaire. Les propriétaires sont obligés de payer des avocats et des frais de justice pour tenter de garder leurs biens.

## PROPOSITIONS

Dans l'agglomération de Port-au-Prince, l'insécurité foncière est multiforme et découle de l'enchevêtrement de plusieurs problèmes. Sur le terrain, nous observons une législation un peu éloignée de la réalité haïtienne, des institutions publiques relativement faibles, une explosion urbaine fortement marquée par l'exode rural, de forts enjeux financiers liés au foncier urbain et périurbain qui suscitent l'opportunisme et la manipulation, une forte pratique informelle dans les transactions foncières, des accords oraux, des arrangements originaux d'accès au terrain à construire, des spoliations, la revendication des droits par des prétendus héritiers sur des biens déjà vendus par leurs parents depuis plusieurs générations, l'utilisation de la justice dans la dépossession des propriétaires, etc.

Pourtant, dans cet environnement institutionnel globalement incertain, une large partie des relations foncières se fait de façon informelle mais sans conflit. Les accords oraux et les arrangements originaux sont généralement respectés par la population.

En l'état actuel de l'insécurité foncière dans l'agglomération de Port-au-Prince, nous ne pouvons pas considérer l'informalité, que ce soit l'insuffisance des *papiers* dans les échanges fonciers et les nouveaux arrangements originaux comme de l'insécurité foncière. Certes, il est important et plus que nécessaire de formaliser tous les échanges fonciers, mais la formalisation n'est pas le problème majeur pour la résolution des problèmes fonciers. Dans la perspective d'améliorer la gestion des biens fonciers et de résoudre le problème de l'insécurité foncière, je présente les propositions suivantes.

- 1) Il faut des institutions stables et crédibles. On ne peut jamais résoudre le problème foncier sans tenir compte des institutions. Ce ne sont pas les institutions en soit qui posent problème, mais c'est l'usage qu'on fait d'elles. Certes, elles sont faibles et manquent de moyens, mais les problèmes fonciers proviennent fortement des autorités, des professionnels du foncier et de la Justice. Avec les instabilités politiques, les institutions deviennent de plus en plus faibles et manipulables. Dans un contexte de faiblesse institutionnelle et étatique, sur le plan foncier, des mesures adoptées et même des institutions créées pour résoudre certains problèmes peuvent être aussi des instruments d'insécurité qui rendent vulnérable des propriétaires.
- 2) Identifier les principaux auteurs des actes d'insécurité foncière (notaire, arpenteur, juge, avocat, policier, individu sans étiquette, faux mandataires, huissier, etc.). C'est l'une des meilleures initiatives pour combattre l'insécurité foncière. Nombreux de ces acteurs ne sont pas difficiles à identifier parce qu'ils sont connus.
- 3) Mettre en place un régime de sanction approprié contre les professionnels qui abusent de leur droit et utilisent leur profession pour voler ou déposséder des propriétaires de leur bien.
- 4) Tenir compte de la réalité haïtienne dans les prises des décisions :
  - tenir compte des pratiques populaires d'échange des biens fonciers ;
  - mieux adapter les lois en fonction de la réalité de vie des habitants ;
  - tenir compte de la dimension familiale et culturelle du patrimoine foncier.

- 5) Offrir une formation mieux appropriée aux professionnels fonciers et de justice qui interviennent dans la question foncière :
  - mieux former les arpenteurs et les notaires tout en mettant un accent particulier sur l'éthique de ces professions (les problèmes ne proviennent pas véritablement du manque de formation des professionnels) ;
  - donner une formation spécifique ou spécialiser des juges sur la question foncière ;
  - former les huissiers (ce ne sont pas de vrais professionnels. Ils sont considérés comme de simples facteurs, mais pourtant ils ont un rôle important dans le fonctionnement de la Justice et sont parfois, utilisés par des avocats dans le détournement des procédures sur le foncier).
- 6) Contrôler le travail des notaires et des arpenteurs (il faut une surveillance du travail de ces professionnels, car il y a beaucoup de négligences. Parfois, ils n'ont pas enregistré les actes d'arpentage ou de vente. Cela conduit à de la fraude ou la revente des biens déjà vendus).
- 7) Faire appel aux spécialistes du foncier dans les règlements de certains conflits au tribunal (les juges ne maîtrisent pas forcément toutes les formes de contrat ou de transaction. Il est important à ce qu'ils fassent appel aux spécialistes du foncier pendant les règlements des conflits). Même avec une spécialisation des juges sur la question foncière, ils auront toujours besoin des spécialistes du foncier pour les aider à élucider certains cas.
- 8) Exiger des juges de réaliser des constats sur le terrain avant de prendre certaines décisions (les juges ne se déplacent pas forcément pour mener de véritables constats pendant les règlements de conflits. Dans certains cas, cela facilite le fait que des faussaires utilisent la Justice pour déposséder des propriétaires de leur bien).
- 9) Enregistrer électroniquement les procès sur le foncier (cela permet de voir l'effectivité de certains procès et d'empêcher des fraudes).
- 10) Mettre en place un système permettant de vérifier si les huissiers ont acheminé réellement les convocations ou si celles-ci ont été acheminées dans un délai raisonnable (parfois les huissiers n'ont pas acheminé la convocation ou l'achemine dans un délai tel que l'une des parties ne pourra pas se rendre au tribunal. Cette méthode est l'un des moyens utilisés pour déposséder un propriétaire de son bien).
- 11) Annuler les procès frauduleux rendus par défaut (une fois rendus, les jugements par défaut ne sont pas annulés même si les autorités savent que la procédure a été détournée et que le propriétaire dispose des preuves incontestables de sa propriété).
- 12) Revoir les critères des jugements en pétitoire (les procès en pétitoire concernent les biens dont les propriétaires disposent des titres de propriété. Pour de multiples raisons, quelqu'un peut être le vrai propriétaire d'un bien et ne pas disposer des titres de propriété. De plus, ceux-ci peuvent être volés ou confisqués, surtout par des autorités ou des professionnels intervenants dans la question foncière, dans le but d'empêcher le propriétaire de faire valoir son droit).

- 13) Accorder une plus grande importance dans les procès sur la réalité des faits (sur le fond) et non seulement sur la forme (dans certains procès, et surtout en appel, les juges ne tiennent compte que de la forme : est-ce que la forme du procès, les délais sont respectés, etc. Pourtant, il s'agit d'un outil très fortement utilisé dans la dépossession des propriétaires en utilisant la Justice. Les faussaires (professionnels de droit, etc.), avec la complicité des officiers de justice, contournent frauduleusement les procédures et obtiennent un jugement par défaut contre un vrai propriétaire. Ce dernier va faire appel, mais le deuxième juge va seulement regarder si la forme de la procédure est respectée. Si c'est le cas, il va seulement valider ou conserver la décision du premier juge. Le propriétaire qui dispose de son bien en toute légalité pendant plus d'un demi-siècle se voit ainsi expulser de son terrain ou de sa maison par un simple jugement).
- 14) Contrôler les honoraires des avocats en ce qui concerne la question foncière (certains avocats réclament une bonne partie du bien de leurs clients après un procès pour leurs honoraires. Ça peut aller de 20, 30 et même jusqu'à 50 % de la valeur d'un terrain. Pourtant, certains procès sont des manipulations judiciaires dans le but de voler le bien ou une partie du bien d'un propriétaire).
- 15) Réduire les frais notariés et d'arpentage. La réduction doit concerner toutes les transactions et, de façon spécifique, les frais du partage des biens en héritage. Les frais notariés et d'arpentage sont trop élevés et certaines personnes préfèrent de ne pas légaliser le partage des biens hérités de leurs parents. Que ce soit au niveau des transactions ou du partage des biens, la réduction des frais ne va pas éradiquer l'informalité, car celle-ci provient des causes variées, mais elle peut diminuer l'informalité.
- 16) Contrôler l'intervention des maires, agents de la mairie et de manière générale des élus et autorités dans la gestion foncière.

## Bibliographie

- Barthélemy, Gérard, et Christian (Dir.) *et al.*, Girault. 1993. *La République haïtienne : état des lieux et perspectives*. Paris : Karthala.
- Boué, Céline, et Jean-Philippe Colin. 2015. « Formalisation légale des droits fonciers et pratiques de sécurisation des transactions dans les hautes terres malgaches ». *Les Cahiers du Pôle foncier*, Pôle foncier de Montpellier, n° 10 : 1-33.
- Cabrillac, Rémy. 2018. *Dictionnaire du vocabulaire juridique 2019*. Paris : LexisNexis.
- Charles, Emmanuel. 2016. *Conflits fonciers et sécurisation foncière en Haïti*. Paris : Espérance.
- Clerc, Valérie. 2010. « Du formel à l’informel dans la fabrique de la ville. Politiques foncières et marchés immobiliers à Phnom Penh ». *Espaces et sociétés*, n° 143: 63-79.
- Comité technique « Foncier & développement ». 2015. *La formalisation des droits sur la terre dans les pays du Sud : dépasser les controverses et alimenter les stratégies*. Paris : ministère des Affaires étrangères et du Développement international (Maedi), Agence française de développement (AFD).
- Comité technique « Foncier & développement ». 2017. « La politique foncière haïtienne : état d’avancement, enjeux et défis du programme de sécurisation foncière et cadastre ». *Note de synthèse n° 24*. Paris : AFD, MEAE.
- Constitution de la République d’Haïti, 1987.
- Constitution de la République d’Haïti du 29 mars 1987 amendée, 2011. <https://mjp.univ-perp.fr/constit/ht2011.htm>.
- Déprez, Simon, *et al.* 2011. *La reconstruction de Port-au-Prince, Analyses et réflexions sur les stratégies d’intervention en milieu urbain*. Solidarité Internationale.
- Dorner, Véronique, et Alain Rochegude. 2017. *Quelques points de réflexion sur le contexte foncier haïtien, journée Haïti*. Comité technique « Foncier & développement ». <https://www.foncier-developpement.fr/wp-content/uploads/QUELQUES-POINTS-DE-R%C3%89FLEXION-SUR-LE-CONTEXTE-FONCIER-HA%C3%8FTIEN.pdf>.
- . 2020. « Le foncier en Haïti : la propriété foncière, entre complexités juridiques et improvisations informelles depuis l’Indépendance ». Note de synthèse n° 8. Comité technique « Foncier & développement », Gret, AFD.
- Haïti libre. 2010. « Haïti - Reconstruction : publication de l’arrêté d’expropriation du centre-ville de P.A.P », 10 septembre 2010. <https://www.haitilibre.com/article-1156-haiti-reconstruction-publication-de-l-arrete-d-expropriation-du-centre-ville-de-pap.html>.
- Groupe de travail sur le droit Foncier. 2012. *Manuel des transactions foncières haïtiennes, Vente légale de bien foncier en Haïti : un guide pratique, Vol. 1*. <https://docplayer.fr/188562-Vente-legale-de-bien-foncier-en-haiti-un-guide-pratique.html>.
- Le Nouvelliste. 2012. « Le taux de change mis à l’index », 13 janvier 2012. <https://lenouvelliste.com/article/101609/le-taux-de-change-mis-a-l-index>.

- Leger, Abel-Nicolas. 1986. *Code civil d'Haïti*. 2<sup>e</sup> éd. Port-au-Prince : Fardin.
- Oriol, Michèle. 1993. « La mauvaise gestion des terres de l'État ». In *La République haïtienne : état des lieux et perspectives*, par Gérard Barthélemy et Christian Girauld, 330-34. Paris : Karthala.
- Oriol, Michèle, et Véronique Dorner. 2012. « L'indivision en Haïti. Droits temps et arrangements sociaux ». *Économie rurale*, n° 330-331 (septembre) : 161-74.
- Placide, Pierre Martial. 2021. *Expansion urbaine, accès à la propriété et insécurités foncières à Port-au-Prince (1986-2012) : anthropologie sociale d'une (mal) gouvernance foncière*. Thèse de doctorat, Marseille : EHESS.
- Privert, Jocelerme. 2016. « Le patrimoine foncier étatique : un espace d'enjeux économiques individuels et d'expression de la puissance publique ? » [http://www.cresfed-haiti.org/IMG/pdf/6-notre\\_cite-8.pdf](http://www.cresfed-haiti.org/IMG/pdf/6-notre_cite-8.pdf).
- Répentin, Thierry. 2009. « Louer, acheter : besoin de logement ou désir de propriété ? » *Après-demain*, n° 11 (mars) : 21-24.
- Robert, Christophe. 2007. « Une France de propriétaires ? » *Mouvements*, n° 52 (avril) : 132-44.
- Schaff, Clément. 2011. « Faut-il encourager l'accession à la propriété ». *Regards croisés sur l'économie*, n° 9 (janvier) : 120-29.
- Victor, Jean-André. 1993. « La réforme agraire à l'envers ». In *La République haïtienne : "état des lieux et perspectives*, par Gérard Barthélemy et Christian Girauld (Dir.), Karthala, 485. Paris.