

Togo

I. Le cadre général

Le Togo est un des plus petits pays objet de l'étude : sa superficie n'est que de 56 785 km², grossièrement répartis en deux systèmes de plaines, un au Nord et un au Sud, séparés par un ensemble de plateaux centraux, dont le massif de l'Atakora. Par contre, la population est relativement importante avec près de 6 millions d'habitants (avec un taux de croissance annuel de 2,7 % pour la période 2000-2006)¹, dont près de 40 % dans les agglomérations de plus de 5 000 habitants. Selon une formule de R. Cornevin, le Togo représente « toute l'Afrique en 600 kilomètres »².

L'économie est relativement faible, avec un PIB de 2,6 milliards de dollars en 2006 (croissance annuelle moyenne de 2,3 % entre 2000 et 2006). L'agriculture y tient une place essentielle en emplois et génération de ressources (48 % du PIB en 1998), même si le port de Lomé, à vocation régionale, et le phosphate constituent deux pôles d'activités incontournables. Même si les cultures vivrières demeurent largement dominantes, on enregistre un fort développement du coton à côté des cultures commerciales plus anciennes que sont le café, le cacao, le palmier à huile, tous produits qui nécessitent des aménagements importants en zone rurale.

La République du Togo, dans ses structures actuelles, demeure en partie marquée par les deux influences coloniales qui se sont succédées, d'abord celle de l'empire allemand, jusqu'à la fin de la première guerre mondiale³, puis celle de la France, d'abord dans le cadre d'un mandat de la SDN puis dans celui du régime colonial. Le Togo a accédé à l'Indépendance le 27 avril 1960. C'est un pays relativement peuplé, à forte activité de services même si l'agriculture demeure une activité très importante. Le passage au multipartisme et un fonctionnement politique dit « démocratique » n'ont pas sensiblement modifié le dispositif et le fonctionnement institutionnel de l'État, pas plus que les législations spécifiques traditionnellement sensibles comme celle relative à la terre. Il faut dire que les antagonismes entre les « Nordistes » et les « Sudistes » sont presque permanents et rendent difficile toute évolution rationnelle des choses.

II. L'organisation administrative territoriale

Le Togo est demeuré jusqu'à une époque très récente un État relativement centralisé, divisé en régions (il en existait 5, placées sous l'autorité d'un gouverneur nommé par décret pris en Conseil des ministres), préfectures (30 placées sous l'autorité d'un préfet), sous-préfectures, quartiers (dans les zones urbaines) et villages (zones urbaines)⁴. Ces derniers ne constituent que de simples subdivisions administra-

¹ Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2008*, De Boeck, Bruxelles, 2008, 424 p., p. 392.

² « Le Togo, nation pilote », cité dans *Les politiques foncières étatiques en Afrique noire francophone ; enjeux et perspective*, étude précitée, p. 230.

³ Le Togo a constitué une « colonie modèle des Allemands entre 1884 et 1914 (ce qui, du point de vue allemand, signifiait que ce territoire rapportait plus qu'il ne coûtait) », puis il a été partagé sous l'égide de la SDN entre la France et la Grande Bretagne ; Le Bris É., in : *Les politiques foncières étatiques en Afrique noire francophone ; enjeux et perspectives*, Étude pour le ministère des Relations extérieures, Réseau international de chercheurs sur la question foncière en Afrique noire, Paris, 1982, reprographié, 1982.

⁴ *Annuaire des décentralisations africaines* précité, p. 100.

tives, sans autonomie même s'ils sont représentés par un chef de quartier ou de village élu par la population de la subdivision.

Il existait par ailleurs deux niveaux de collectivités décentralisées : celui des préfectures (qui auraient donc un double statut) et celui des communes. Le premier niveau créé en 1981 n'a jamais été mis en place effectivement. Par contre, il existait 30 communes, dont 9 de plein exercice et 21 de moyen exercice, dont la création remontait à la période coloniale. Ces communes disposent d'instances délibérantes, les conseils élus, et d'exécutifs, les maires, lesquels sont élus par le conseil communal dans les communes de plein exercice, nommés par l'Administration dans les communes de moyen exercice.

Ce dispositif a été totalement remis à jour, dans une forte perspective de décentralisation, depuis la loi de 1998 portant Décentralisation⁵. Ce texte a mis en place une organisation administrative du territoire dans laquelle sont largement fusionnés les éléments de déconcentration et ceux de décentralisation, à travers un découpage territorial systématique et hiérarchisé, reprenant les catégories antérieures mais en modifiant le régime juridique applicable à celles-ci. C'est ainsi que le texte précise que « *le territoire national est divisé en collectivités territoriales (...) qui sont : la commune, la préfecture, la région* »⁶. On soulignera au passage que la loi fait indistinctement référence soit à des collectivités locales, soit à des collectivités territoriales, pour qualifier les collectivités retenues. Les dispositions de la loi de 1998 ont été remplacées en 2001 par celles de la loi n° 2001-005 portant Décentralisation, bien que cette dernière n'ait pas expressément abrogé celle de 1998. Au demeurant, les dispositions en sont largement semblables.

● Les caractéristiques communes

Ces collectivités sont dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière (art. 1, loi n° 2001-005). Elles « *s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel* » (art. 3, loi n° 2001-005), et plus précisément, « *règlent par les délibérations de leurs organes élus les affaires relevant de leurs domaines de compétence* » (art. 5, loi n° 2001-005). Le législateur dans le même sens prend soin d'affirmer que « *la participation des citoyens d'une collectivité au choix de leurs représentants pour la gestion des affaires de celle-ci est un principe essentiel de la démocratie locale* » (art. 7, loi n° 2001-005), tout autant que le droit pour les citoyens d'être informés ou consultés sur les affaires locales, par leurs élus.

L'exercice de la tutelle est strictement limité comme les modalités de son exercice, puisqu'il s'agit seulement d'un contrôle de légalité et que l'annulation des actes et délibérations locaux ne peut intervenir que par décision du tribunal administratif. Les délibérations, les arrêtés et les actes communaux sont exécutoires dans un délai de trente jours à compter de leur transmission au préfet autorité de tutelle, sauf recours de celui-ci devant la juridiction administrative (art. 117 à 121, loi n° 2001-005). Des règles semblables s'appliquent à la préfecture (art. 174 à 178, loi n° 2001-005), et à la région (art. 232 à 237, loi n° 2001-005).

Il faut encore souligner que le législateur distingue les deux fonctions des collectivités décentralisées. D'abord, celles-ci « *constituent le cadre institutionnel de la participation des citoyens à la vie locale* » (art. 4, loi n° 2001-005), ce qui constitue un principe de la libre administration des collectivités locales ; mais dans le même temps, elles constituent les échelons de l'Administration territoriale décentralisée⁷. C'est ce qui justifie que l'État soit représenté, dans la région par un gouverneur, et dans la préfecture et dans la commune par un préfet (art. 41, loi n° 2001-005). Cette dernière disposition paraît curieuse dans la mesure où la préfecture est composée de plusieurs communes et où on va donc se trouver face à des problèmes de compétence entre différents niveaux de préfets. Un décret d'application devrait sans doute clarifier cette situation un peu particulière. D'autant que la loi précise par ailleurs que le maire est l'agent de l'État dans la commune ! (art. 100 et suivants, loi n° 2001-005)

⁵ Loi n° 98-006 du 11 février 1998, portant décentralisation ; *Journal Officiel* de la République togolaise, 11 février 1998, p. 20 et suivantes.

⁶ Cf. art. 1, loi n° 98-006 précitée.

⁷ Cf. art. 32, loi n° 2001-005 précitée. Mais on peut se demander s'il n'aurait pas été préférable de parler de l'administration déconcentrée, car ces circonscriptions sont placées sous l'autorité de représentants de l'État.

• La région

Elle se compose de plusieurs préfectures. Elle est qualifiée de « *personne morale de droit public* ». Elle dispose d'un conseil régional composé de conseillers élus pour cinq ans au suffrage universel, leur nombre étant proportionnel à la population de la région concernée (art. 179, loi n° 2001-005). Ce conseil élit en son sein un bureau exécutif dirigé par un président. Le conseil met en place trois commissions permanentes dont une des affaires domaniales et environnementales.

« *Le conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région* » (art. 184, loi n° 2001-005). Plus spécifiquement, il statue sur l'« *acquisition, aliénation et échange de propriétés mobilières ou immobilières ; changement de destination des propriétés et édifices régionaux* » (art. 185, loi n° 2001-005).

• La préfecture

À la différence de la région, elle est qualifiée de « *collectivité locale* ». Elle dispose également d'une instance élue, le conseil de préfecture, lequel élit en son sein un bureau dont le président. Le conseil est composé de membres élus, selon un nombre proportionnel à la population de la collectivité concernée. Le conseil de préfecture élit son bureau de cinq membres dont le président. Il doit instituer trois commissions dont celle des affaires domaniales et environnementales.

Le conseil de préfecture règle par ses délibérations les affaires de la préfecture (art. 128, loi n° 2001-005), soit le principe classique de compétence générale pour les affaires locales. De manière plus précise, il a compétence pour la protection de l'environnement, pour la gestion du domaine de la préfecture et l'administration des biens, l'organisation des activités rurales (art. 130, loi n° 2001-005).

• La commune

Elle fait l'objet d'une troisième qualification : collectivité décentralisée⁸. La définition de la commune est peu précise, s'appuyant sur des conditions d'accès au statut communal : « *L'érection d'un territoire en commune doit répondre, avant toute considération, au critère de l'adéquation entre le cadre humain et le cadre territorial concerné, l'existence des liens de solidarité et un niveau de développement permettant de dégager les ressources nécessaires à l'équilibre budgétaire de la commune et d'avoir au moins 5 000 habitants* » (art. 33, loi n° 2001-005).

La commune peut être urbaine ; elle est alors composée d'arrondissements ou de quartiers. Elle peut être rurale ; elle est alors composée d'un ou plusieurs villages (art. 32, loi n° 2001-005). On doit remarquer ici que la loi ne donne par ailleurs aucune indication sur ces subdivisions communales et il faut donc présumer que les dispositions législatives antérieures continuent ici de s'appliquer. On en déduit également la difficulté qu'il y aura, sauf qualification légale, à distinguer la commune rurale de la commune urbaine. Par contre le législateur prend soin de préciser que la commune rurale peut devenir urbaine en fonction du niveau de développement ! Là encore, on peut se poser de multiples questions dans l'attente d'un décret d'application.

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

Les compétences de la commune sont à la fois celles de son conseil et celles du maire et de ses adjoints. Concernant le conseil, celui-ci, comme il est classique, « *règle par ses délibérations, les affaires de la commune* » (art. 50, loi n° 2001-005), et donne son avis notamment sur les plans d'urbanisme directeurs et de détails (il n'en a donc pas la responsabilité). Il a l'obligation d'instituer diverses commissions dont une « *des affaires domaniales et de l'environnement* »⁹, ce qui est d'autant plus curieux que la loi, par ailleurs, n'évoque ni le patrimoine communal, ni ses pouvoirs domaniaux et fonciers. Quant au maire, là encore rien que de très classique : il est chargé de l'exécution des délibérations du conseil municipal, de

⁸ En dépit des apparences, il ne semble pas qu'il faille attacher une valeur juridique quelconque à cette différence de qualification du législateur pour les trois collectivités, lesquelles sont toutes, en définitive, des personnes morales de droit public, décentralisées et locales.

⁹ Cf. art. 67, loi n° 2001-005 précitée.

l'administration de la commune, et en tant qu'agent de l'État, de la diffusion et de l'exécution des lois, de la police municipale et de l'état civil¹⁰.

Tableau : Organisation administrative et décentralisation au Togo (1)

Circonscription administrative	Nb	Collectivité décentralisée	Nb	Personnalité morale	Autonomie financière	Instance délibérative	Exécutif
Région	5						Gouverneur nommé par décret
		Région		Oui	Oui	Conseil de région élu	
Préfecture	30						Préfet nommé par décret
		Préfecture (2)	30	Oui	Oui	Conseil de préfecture élu	Président du conseil
Sous-préfecture							Sous-préfet nommé par décret
Commune	30	Commune rurale ou urbaine	30			Conseil municipal élu	Maire élu par le conseil
Quartier							Chef de quartier élu
Village							Chef de village élu

Remarques :

1. L'organisation administrative du territoire est caractérisée au Togo par une très grande stabilité. La décentralisation de 1998 doit être concrétisée et le nombre des collectivités de chaque catégorie devra donc être confirmé.
2. La préfecture devait depuis 1981 être constituée en collectivité décentralisée. Mais la mise en place effective n'a jamais été effectuée. La loi de 2001 confirme cette collectivité. Le nombre sera à préciser au vu de cette réorganisation.

III. La gestion domaniale et foncière

Elle est particulièrement influencée par les présences coloniales évoquées plus haut, même si, depuis l'Indépendance, un certain nombre de textes ont été adoptés avec le souci primordial d'amorcer une réforme agro-foncière¹¹, susceptibles de favoriser un développement largement tourné vers le monde rural, trop marqué par un parcellaire extrêmement complexe et surtout fait de parcelles trop petites pour être vraiment rentables économiquement¹². Cette réforme devait aussi satisfaire à certaines exigences

¹⁰ Cf. art. 96 à 114, loi n° 2001-005 précitée.

¹¹ Ordonnance n° 12 du 6 février 1974, fixant le régime domaniale et foncier et portant réforme agro-foncière.

¹² La réforme de 1974 avait trois objets principaux : « Obtenir une meilleure répartition démographique grâce à la mise en valeur de périmètres peu exploités et insuffisamment peuplés ; réanimer l'économie rurale en freinant le départ des classes d'âge les plus dynamiques et les plus productives ; mettre en place des structures autorisant de meilleurs rendements, une meilleure conservation des produits et une amélioration des circuits de distribution des produits et de commercialisation » ; ministère de l'Aménagement rural, Communication au Séminaire international sur la réforme agro-foncière dans les pays du Conseil de l'Entente en Afrique de l'Ouest, Lama-Kara, 23-29 octobre 1978.

juridiques, dont la nécessité de dépasser le dualisme juridique hérité de la présence coloniale, mais également de tenter de mettre un terme à des influences coutumières excessives et trop diversifiées. Aucune modification fondamentale n'est venue à ce jour modifier cet état du droit, même si à quelques reprises, des travaux en ce sens ont été évoqués.

• Le dispositif législatif et réglementaire

On retrouve les catégories juridiques classiques, auxquelles il faut ajouter les spécificités relatives à la gestion des droits coutumiers et du domaine national. L'ordonnance de 1974 distingue donc trois catégories relativement classiques, par-delà les apparences formelles : « 1) *les terres détenues par les collectivités coutumières et les individus en fonction d'un titre foncier ou en vertu du droit coutumier et dans les limites fixées d'après les principes généraux énoncés au chapitre II de la présente ordonnance* ; 2) *les terres constituant le domaine public et le domaine privé de l'État et des collectivités locales* ; 3) *le domaine foncier national constitué par toutes les autres terres ne pouvant être classées dans l'une et l'autre catégories énumérées ci-dessus* » (art. 1, ordonnance n° 12 du 6 février 1974). Les terres se divisent donc en domaine public, domaine privé de l'État et des collectivités, domaine privé des particuliers (terrains appropriés selon l'immatriculation), terrains coutumiers, et domaine national né de la réforme de 1974. Cette dernière était fondée, rappelons-le, sur une généralisation du monopole foncier de l'État, mais avec la volonté *in fine* de généraliser l'appropriation privative du sol par l'immatriculation¹³.

Le domaine public

Son régime est déterminé par les articles 11 à 24 de l'ordonnance n° 12 de 1974, lesquels reprennent largement les dispositions antérieures, autrement dit celles du régime classique mis en place par le décret de 1928, traitant à la fois du domaine et des servitudes d'utilité publique, consistant en domaine public naturel (art. 15, ordonnance n° 74-12) et artificiel¹⁴, avec les règles juridiques habituelles : inaliénabilité, insaisissabilité et imprescriptibilité¹⁵. Il faut y ajouter le domaine public maritime qui devrait revêtir une importance toute particulière dans un pays où le cordon littoral entre lagunes et rivage océanique a souvent une importance économique et urbanistique considérable¹⁶.

La propriété privée

Elle repose sur le régime de l'immatriculation défini par le décret du 26 juillet 1932 tel que modifié et complété, qui a pris la suite du système allemand mis en place dès le début du siècle¹⁷. Elle correspond à un principe fondamental de la politique domaniale et foncière au Togo : ne reconnaître comme seule appropriation authentique que celle fondée sur le titre foncier correspondant à un immeuble immatriculé.

L'article 1 de l'ordonnance de 1974 prévoyant une reprise du terrain en cas de mise en valeur insuffisante semble devoir constituer une limite économique de ce droit de propriété puisqu'il s'applique aux terres incultes ou abandonnées depuis dix ans, sans préciser si ces terres sont ou non appropriées. On retrouverait donc sous cette forme un choix législatif fondamental déjà rencontré dans plusieurs autres pays.

Le domaine privé

L'article 25 de l'ordonnance n° 74-12 en donne le contenu : « a) *les immeubles et autres droits réels immobiliers appartenant à l'État* ; b) *les terres provenant de concessions rurales, urbaines ou industrielles abandonnées* ; c) *les biens en déshérence appréhendés et gérés conformément à la législation sur les*

¹³ On retrouve cette obligation de l'immatriculation pour les terres entrant dans le domaine national (art. 32, ordonnance de 1974), pour celles du domaine privé de l'État (art. 25, ordonnance de 1974), et bien sûr, pour les terrains des personnes privées.

¹⁴ Cf. art. 16, ordonnance n° 74-12.

¹⁵ Cf. art. 19, ordonnance n° 74-12.

¹⁶ Paradoxalement, il n'apparaît pas que l'administration tienne beaucoup compte de ce principe, puisqu'il ne semble pas utilisé, même s'il pourrait faciliter la gestion de certaines zones portuaires ou écologiquement sensibles.

¹⁷ Les Allemands ont instauré le système du *Grundbuch* (livre foncier) et des *Grund Akten* (titres fonciers) au Togo, par une ordonnance du 21 novembre 1902 et deux décrets d'application (19 juillet et 5 septembre 1904), le dispositif ayant commencé à fonctionner en février 1906. L'introduction de l'immatriculation modèle « colonies françaises », dès 1920, n'a donc pas constitué un événement juridique. Cependant, il faut remarquer que pour certains analystes, « *en appliquant au Togo les principes de l'immatriculation immobilière et de la constatation des droits fonciers coutumiers, les mandataires vont contribuer à une rigidification progressive du système des terres au Sud Togo* » ; Le Bris É., op. cit. p. 235.

successions vacantes ; d) les terres et biens immobiliers immatriculés au nom de l'État ; les immeubles du domaine public qui ont été déclassés ». Sur ces terrains, l'État peut se comporter comme une personne privée, donc un propriétaire de droit commun, ou en maître du domaine, appliquant des procédures domaniales spécifiques (par exemple la concession) pour attribuer ces terrains à des personnes physiques ou morales susceptibles de les mettre en valeur. Compte tenu de la faible activité juridique concernant ce secteur, il n'est pas utile de rentrer dans trop de détails au demeurant connus.

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

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

Les terrains coutumiers

Ils ont été préservés historiquement. Les Allemands n'ont pas eu le temps de s'installer vraiment à l'intérieur du pays. Puis les Français, au début de leur installation, se sont vus imposer par le mandat de la Société des nations « *de prendre en considération les lois et les coutumes indigènes* »¹⁸. Cela s'est concrétisé dans un des principes de base de la gestion domaniale coloniale française du moment qui était de respecter les tenures autochtones. Cette situation semble avoir évolué au milieu des années 1930, période à partir de laquelle « *on insiste sur l'instabilité et la fragilité de la possession coutumière* »¹⁹ et donc sur la nécessité de la remplacer par une politique plus systématique d'établissement et de reconnaissance de la propriété écrite.

La réforme agro-foncière de 1974 n'a fait d'une certaine manière que confirmer ce dispositif de préservation des droits coutumiers, puisqu'elle garantit « *le droit de propriété à toute personne ou collectivité pouvant se prévaloir d'un droit coutumier sur les terres exploitées* » (art. 2, ordonnance n° 12 de 1974). Par contre, le principe était posé de la transformation des droits coutumiers sur les terrains, après mise en valeur, dans un délai maximal de cinq ans à compter de la date de la publication de l'ordonnance n° 12, en titre de propriété définitif, après une procédure de constatation de la mise en valeur. Faute d'une telle démarche, les droits coutumiers étaient considérés comme prescrits et les terres qui en étaient l'objet pouvaient tomber sans indemnisation ni restriction dans le domaine national.

Il faut par ailleurs ajouter que les droits coutumiers doivent également être préservés lorsqu'ils portent sur des terrains non cultivés parce que mis en réserve, à condition que ces terrains soient d'une surface identique à celles des terrains cultivés et adjacents à ceux-ci, « *si l'étendue de la zone et les conditions qui y prévalent le permettent* »²⁰. On remarquera encore que, selon certaines analyses au Togo, « *la règle est que si l'appropriation de la terre est collective, son exploitation est individuelle* »²¹, autrement dit les produits de l'exploitation reviennent au seul exploitant et à sa famille, ce qui progressivement favorise l'individualisation privative de la propriété.

¹⁸ Ce qui a justifié la promulgation du décret du 13 mars 1926, posant le principe du respect des terroirs villageois et des modes de production indigènes, même si deux limites étaient plus ou moins prévues : d'abord favoriser le plus possible la rupture des indigènes traditionnelles, et laisser se multiplier les contrats de cession provisoire (vente à terme, mise en gage, contrat d'exploitation *dibi ma dibi* [avec partage des récoltes en deux]), avec comme objectif commun de favoriser de développement consécutif de la propriété individuelle.

¹⁹ Le Bris É., « Surpression démographique et évolution foncière : le cas du Sud-Ouest du Togo », in : *La réforme agro-foncière dans les pays du Conseil de l'Entente en Afrique de l'Ouest ; African Perspectives 1979-1*, African Studies Centrum, Leiden.

²⁰ Cf. art. 6, ordonnance n° 74-12. On soulignera ici l'ambiguïté de la réserve incluse dans l'article et susceptible de justifier l'inapplication de la clause de protection de ces réserves foncières coutumières.

²¹ Foli M., « La réforme agro-foncière et le droit coutumier au Togo », in : Le Bris É., Le Roy E., Leimdorfer F., *Enjeux fonciers en Afrique noire*, Karthala, 1982, p. 253 et suivantes.

. Le domaine national

Il constitue la partie importante et originale du système domanial et foncier togolais²².

Il est composé des terres qui ne sont détenues ni par les collectivités coutumières, ni par des individus²³, et qui ne font partie ni du domaine public, ni du domaine privé de l'État ou des collectivités²⁴. Il contient donc « *toutes les terres incultes ou abandonnées depuis plus de dix ans* ». « *Sont considérées comme incultes et par conséquent non susceptibles de faire l'objet d'un titre de propriété au bénéfice des collectivités ou des particuliers les revendiquant, les terres qui n'auront supporté aucune culture ni fait l'objet d'aucune mise en valeur depuis plus de dix années consécutives au moment où la procédure d'inventaire et de constatation sera pratiquée sur les périmètres destinés à être incorporés au domaine national* » (art. 5, ordonnance n° 12-74).

L'ordonnance prévoit toutefois deux limites à ce principe : d'une part, c'est à l'État de prouver l'abandon des terres en question, d'autre part, les collectivités coutumières se voient reconnaître des réserves foncières ou forestières adjacentes aux superficies actuellement occupées, pour une superficie égale à ces dernières. Elles préservent par ailleurs leurs droits d'usage traditionnels (chasse, cueillette, parcours, pâturage, etc.), tant qu'il n'y a pas incompatibilité entre ces droits et le nouvel usage envisagé par l'État (art. 31, ordonnance n° 74-12). Le domaine national devrait contenir aussi, après cinq ans à compter de la date de publication de la loi, toutes les terres objet de droits coutumiers qui n'auraient pas été transformées en droit de propriété définitif et titré.

La gestion de ce domaine national est de la compétence du seul État (art. 30, ordonnance n° 74-12), et doit avoir pour objectif de permettre la mise en place d'opérations de développement rural. Ce qui devrait laisser penser que le domaine national ne concerne pas les zones urbaines. Pour que la gestion de ces terrains puisse être opérationnelle, deux conditions doivent être remplies : les terrains doivent être immatriculés au nom de l'État, et les terres doivent être confiées en gestion à des structures coopératives *ad hoc*.

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

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

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

Tableau : Gestion domaniale et foncière au Togo

Nature domaniale	Contenu	Caractères juridiques	Instruments de gestion	Acteur(s) concerné(s)
Domaine public de l'État et des collectivités	Domaine public naturel et domaine public artificiel	Inaliénabilité Insaisissabilité Imprescriptibilité	Concessions et autorisations provisoires d'occuper	État et/ou collectivités (préfectures et communes)
Domaine national	Tous les terrains qui ne sont pas partie du domaine public, qui ne sont pas immatriculés, qui ne sont pas détenus coutumièrement, individuellement ou collectivement, et de manière plus générale, toutes les terres incultes ou abandonnées depuis plus de dix ans	Gestion de ce domaine pour les besoins d'opérations de développement rural	Immatriculation préalable au nom de l'État et attribution en gestion à des structures coopératives <i>ad hoc</i>	Administration des Domaines, Cadastre, Conservation foncière, et organes spécialisés
Domaine privé de l'État	- Terrains immatriculés au nom de l'État - Terrains sans statut juridique écrit après immatriculation au nom de l'État	- Procédures domaniales spécifiques - Droit d'affectation et - Droit de propriété selon les règles du Code civil et de l'immatriculation	- <i>Concession</i> provisoire à mettre en valeur et à transformer en titre - <i>Affectations</i> à des services publics - <i>Cessions, locations, donations, etc.</i>	Administration des Domaines et Cadastre Administration territoriale pour attributions provisoires
Domaine privé des collectivités	Terrains immatriculés au nom de celles-ci	Droit de propriété selon les règles du Code civil et de l'immatriculation	<i>Cessions, donations, locations, etc.</i>	Conservation foncière, Cadastre
Propriété privée	Terrains immatriculés au nom d'une personne privée	- Droit de propriété selon les règles du Code civil et de l'immatriculation - Retrait du terrain en cas d'insuffisance ou d'absence de mise en valeur	<i>Cessions, donations, locations, etc.</i>	Conservation foncière, Cadastre
Domaine coutumier	Terrains objet de droits coutumiers	Reconnaissance des droits sous réserve d'utilisation effective des terrains, y compris des réserves d'une superficie équivalente	Conventions privées, éventuellement avec authentification administrative	Détenteurs coutumiers, circonscriptions administratives

• L'organisation administrative

Il faut indiquer l'existence d'institutions originales, liées à l'existence du domaine national. D'abord, la direction de la Législation agro-foncière²⁵, en charge spécifiquement de la mise en place et de l'application de l'ordonnance n° 12 de 1974. Par ailleurs, toujours dans le même but, a été instituée une

²⁵ Décret n° 76-26/PR du 26 juillet 1976, portant création et organisation de la direction de la Législation agro-foncière.

« Commission interministérielle de la réforme foncière et domaniale »²⁶. Mais surtout, il y a la Commission nationale de constatation et d'évaluation des droits fonciers, relayée sur le terrain par des commissions régionales, lesquelles travaillent avec des experts chargés de procéder aux travaux proprement dits. Toutes ces commissions sont présidées par un magistrat, et comprennent des représentants des services techniques concernés. En outre, dans les régions, en sont obligatoirement membres, le chef de la circonscription administrative où se trouve le terrain et le ou les chefs de village situés dans la zone d'aménagement. L'ensemble de ce dispositif constitue à la fois un mode de constat et d'évaluation, et une sorte de mécanisme juridictionnel. En effet, les détenteurs fonciers concernés peuvent s'adresser à la commission régionale en cas de désaccord avec les experts, puis à la commission nationale, s'ils ne sont pas d'accord sur les conclusions de la commission régionale. Il faut retenir que la décision de la commission nationale est prise en dernier ressort et qu'elle n'est donc susceptible d'aucun recours.

Pour les terrains urbains, la direction générale de l'Urbanisme et de l'Habitat (créée en 1977 et opérationnelle depuis 1981), est compétente pour contrôler les transactions foncières et elle est saisie d'un certain nombre de litiges.

• Les pratiques foncières

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

Le domaine national ne s'est pas concrétisé comme initialement prévu. Il faut dire qu'il a déjà fallu attendre quatre ans avant que les premiers textes d'application de l'ordonnance ne soient publiés. Sur le plan pratique, on doit constater que tous les terrains coutumiers non titrés comme cela était possible, ne sont pas tombés dans le domaine national au bout de cinq ans à compter de la date de la publication de l'ordonnance de 1974. Il se posait évidemment un problème d'opportunité, mais surtout de faisabilité. Il n'en demeure pas moins que l'État conserve aujourd'hui, légalement, le moyen de fonder toute « expropriation » de titulaires de droits coutumiers²⁸.

Plus spécifiquement, dans le secteur urbain, le Togo semble se distinguer relativement de la plupart des autres pays africains objet de cette étude. Par exemple, si l'on s'intéresse à Lomé, capitale politique et économique du pays, qui devrait donc concentrer l'ensemble de la problématique foncière, on y rencontre une situation originale. « On a, dans le cas de Lomé, une appropriation individuelle du sol par les Africains, dès l'origine de la ville, ce qui a conditionné toute l'évolution de celle-ci. »²⁹ Il s'agit là d'une caractéristique qui se rencontre durant toute la période coloniale, mais aussi depuis l'Indépendance, dans les zones urbaines et périurbaines, et qui explique les lignes de force actuelles de la vie foncière urbaine : une offre qui s'adapte en permanence à la demande avec pour effet de maintenir une stabilité assez remarquable des prix fonciers, une faible part de l'État dans la production de parcelles, les opérateurs

²⁶ Décret n° 77-165/PR du 16 août 1977, portant institution de la Commission interministérielle de la réforme foncière et domaniale.

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

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

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

coutumiers disposant depuis longtemps de titres fonciers couvrant des superficies importantes³⁰ et faisant évoluer leur patrimoine foncier légalisé³¹ ; un certain gaspillage d'espace aussi, les parcelles étant relativement grandes (600 m² constituent une moyenne), et certains terrains demeurant non utilisés. Ces remarques sont d'autant plus importantes si l'on tient compte qu'au Togo, comme d'ailleurs au Bénin, il est essentiel pour ne pas dire obligatoire, socialement et humainement, d'avoir sa maison, son « Chez... » sans qu'il soit besoin d'ajouter « soi » ! Cette importance sociale de l'habitation a une influence sur le prix du terrain. Celui-ci n'est acheté que comme support et non pas comme un objet spéculatif, dont la finalité n'est que la revente pour des besoins de plus-value. Cette situation est telle que l'on pourrait penser que « *la quasi-absence de l'État du jeu foncier n'a pas introduit à Lomé les raretés artificielles qu'on a souvent vues ailleurs, là où les réglementations administratives gèlent de vastes surfaces pour toutes sortes de raisons, bonnes et moins bonnes* »³².

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

Parmi ces contrats traditionnels d'accès à la terre, il faut surtout signaler le *dibi-ma-dibi*, instrument traditionnel s'il en est³⁴, qui permet la mise à disposition d'un terrain au profit d'une personne ou d'une famille, à charge pour celle-ci de partager les récoltes et produits par moitié (ou selon une autre proportion définie d'accord parties). La « redevance en nature » doit avoir une double signification : d'abord rappeler que les droits fonciers n'ont pas été cédés, mais « prêtés », ensuite de constituer une sorte de rémunération pour le détenteur des droits fonciers. Historiquement, le *dibi-ma-dibi* ne concernait que les plantations de cacao et de café, le contrat étant valable pour la durée de vie des plantations en question. L'évolution tant de l'économie de plantation que démographique a entraîné une modification profonde du système qui a alors été utilisé aussi pour des productions vivrières. Cela a amené à transformer la nature du contrat qui constitue un mode privilégié d'accès à la terre, et des rapports entre « propriétaire du terrain » et exploitant qui rappellent ceux du métayage classique.

● La gestion des conflits

Compte tenu de tout ce qui a été dit précédemment, on peut comprendre qu'en zone urbaine, comme en zones rurales, les conflits soient multiples et qu'ils se rattachent tous, peu ou prou, à des transactions marquées par des interventions coutumières.

En zone urbaine, les terrains, même titrés, sur lesquels on opère des délimitations de parcelles, sont peut-être au nom de l'une ou l'autre personne, mais souvent, pour des raisons familiales ou coutumières. Les très grands terrains de Lomé, attribués très tôt par les Allemands, mais ensuite par l'Administration

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

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

³² Marguerat Y., étude précitée, p. 35.

³³ Le Bris É., cité dans *Les politiques foncières étatiques en Afrique noire francophone*, p. 254.

³⁴ Sur ce sujet, on consultera avec intérêt la contribution de Yéma E. Gu-Konu, « Une pratique foncière dans le Sud-Ouest du Togo : le *dibi-ma-dibi* », in : *Enjeux disputés en Afrique Noire*, ouvrage collectif, Karthala, 1986, p. 243 et suivantes.

française, à des chefs coutumiers, l'étaient en fait à des collectivités symbolisées un peu abusivement, sur le plan des droits fonciers, par le chef traditionnel ou le chef reconnu par l'Administration pour ses besoins propres de gestion administrative et politique. Depuis, de multiples changements sont intervenus dans la famille, et les indivisions plus ou moins nébuleuses sont multiples, suscitant toutes sortes de transactions³⁵ par des opérateurs qui ne sont pas toujours ceux qui en auraient le droit, provoquant en même temps une certaine insécurité foncière qui amène les personnes intéressées à rechercher auprès de l'Administration la garantie de la transaction passée entre acteurs privés.

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

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

La résolution des litiges, comme presque partout, est surtout arbitrale ou administrative en milieu rural, administrative et judiciaire en milieu urbain, le recours au tribunal étant plutôt considéré comme la solution obligatoire faute de pouvoir faire autrement.

IV. La place et le rôle des collectivités et des acteurs locaux dans la gestion foncière

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

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

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

³⁵ Parmi ces transactions les plus courantes, on peut citer les ventes simultanées d'un même terrain par plusieurs membres de l'indivision, la vente par quelqu'un sans aucun pouvoir juridique mais censé « socialement »...

Tableau de synthèse : Acteurs locaux, Décentralisation et Foncier au Togo

Acteur local	Nature CL ou CA (1)	Capacité juridique	Autonomie financière	Patrimoine foncier	Pouvoir domanial (2)	Fiscalité à base foncière (3)	Ressources naturelles
Région	CL	Oui	Oui	?	Non	- Revenus du domaine - Taxe foncière bâti et non bâti	Non
Préfecture	CL	Oui	Oui	?	Non	- Revenus du domaine - Taxe foncière bâti et non bâti	Non
Sous-préfecture	CA	Non	Non	Non	Oui	Non	Non
Commune	CL/CA	Oui	Oui	Terrains immatriculés au nom de la commune	Non	- Revenus du domaine - Taxe foncière bâti et non bâti	Non
Quartier	CA	Non	Non				
Village	CA	Non	Non		Gestion coutumière		Non

Remarques :

1. CL : collectivité locale, territoriale, décentralisée, etc. – CA : circonscription administrative, ne peut donc être considérée comme un acteur local.
2. Le pouvoir domanial est considéré comme celui de participer, directement ou indirectement, à la gestion des terres non encore placées sous un statut de droit écrit, par exemple les terres vacantes et sans maître. Il ne s'agit donc, en aucun cas, du pouvoir de gérer le patrimoine foncier de l'acteur local considéré.
3. La loi de 1998 qui énumère les ressources fiscales et non fiscales des collectivités ne ventile pas ces ressources entre les différents niveaux de collectivités.

V. La place du domanial et du foncier dans les finances publiques

Jusqu'à la loi de 1998 sur la Décentralisation (non modifiée par la loi de 2001), l'impôt foncier constituait une part importante des ressources des collectivités décentralisées que sont les communes (plus de 20 %) ³⁶. Cet impôt est collecté par les services de l'État. Cette situation ne devrait pas changer fondamentalement, sauf que, comme on l'a indiqué plus haut, ces ressources fiscales et parafiscales devraient dorénavant être partagées entre les différents niveaux de collectivités, ce qui veut dire moins pour chacune, mais en plus, sans que les critères de répartition ou de partage aient été fixés.

C'est ainsi que dans les recettes de fonctionnement des collectivités, on va trouver, pour ce qui touche la présente étude, celles fiscales (la taxe foncière sur les propriétés bâties, celle sur les propriétés non

³⁶ *Annuaire des décentralisations africaines* précité, p. 100.

bâties)³⁷, les recettes de prestations de service dont les taxes ou redevances en matière d'urbanisme et d'environnement, les produits de concessions dans les cimetières, les taxes d'abattage des essences forestières, celles d'abattage des palmiers à huile³⁸, mais aussi les produits du patrimoine (sans que celui-ci ait été évoqué par la loi, comme on l'a dit plus haut).

VI. La gestion des ressources naturelles

Cette participation des collectivités à la gestion des ressources naturelles est réduite au strict minimum, au moins au sens de la loi sur la Décentralisation. Il s'agit presque exclusivement des responsabilités reconnues en matière d'environnement puisque, comme cela a déjà été indiqué, chaque collectivité doit obligatoirement avoir, au niveau de son conseil élu, une commission permanente en charge de l'environnement, sans que la loi en dise plus en particulier en matière de compétences.

On doit cependant remarquer certaines dispositions du nouveau Code forestier (loi n° 2008-09 du 19 juin 2008), qui pourraient amorcer un changement d'attitude concernant cette intervention des collectivités dans la gestion des ressources naturelles renouvelables. Ce texte prévoit l'existence d'un domaine forestier des collectivités territoriales (art. 20 à 23), même si ce domaine est limité, sans autre indication, aux seules forêts ayant fait l'objet d'un classement spécifique. Ce domaine peut en outre être agrandi à partir de terrains déjà immatriculés si une délibération est prise en ce sens. L'article 74 prévoit par ailleurs que les collectivités territoriales puissent prendre des mesures de protection des ressources fauniques, dans leur domaine de compétence. On notera enfin, article 138, que des commissions consultatives (régionales, préfectorales et communales) doivent être mises en place pour « *aider à la prise de décisions concernant la gestion des ressources forestières* ».

Alain ROCHEGUDE et Caroline PLANÇON

³⁷ Cf. art. 246, loi n° 98-006 précitée.

³⁸ Cf. art. 247, loi n° 98-006 précitée.

Annexe : Éléments de législation relatifs au Togo

• Organisation administrative et territoriale

- Décret n° 71-63 du 1^{er} avril 1971, fixant les nouvelles limites de la commune de Lomé
- Ordonnance n° 23 du 12 juillet 1973, instituant un conseil municipal dans chaque commune
- Décret n° 79-273 du 9 novembre 1979, portant délimitation des périmètres urbains des chefs-lieux de circonscriptions administratives et réglementation en urbanisme
- Loi n° 81-9 du 23 juin 1981, portant organisation du territoire national
- Loi n° 98-006 du 11 février 1998, portant décentralisation
- Loi n° 2001-05, portant décentralisation

• Domaines/Foncier

- Loi n° 60-26 du 5 août 1960, relative à la protection de la propriété foncière des citoyens togolais (*Journal Officiel*, 16 août 1980, p. 506)
- Loi n° 61-2 du 11 janvier 1961 (*Journal Officiel*, 12 février 1961, p. 103), complétant la loi n° 60-26
- Décret n° 66-186 du 29 octobre 1966, portant modification de certains articles du décret foncier du 24 juillet 1906 (*Journal Officiel*, 25 novembre 1966), amendant les articles 115, 116 et 132, et remplaçant les articles 40, 106 et 119
- Décret n° 71-141 du 24 juin 1971, portant limitation du prix des terrains à bâtir situés dans le périmètre urbain de la ville de Lomé
- Ordonnance n° 12 du 6 février 1974, fixant le régime foncier et domanial
- Ordonnance n° 25, modifiant l'article 11 de l'ordonnance n° 12
- Ordonnance n° 10 du 5 mars 1976, relative à l'exercice et à l'organisation de la profession de géomètre
- Décret n° 76-126/PR du 26 juillet 1976, portant création et organisation de la direction de la Législation agro-foncière
- Ordonnance n° 77-43 du 6 octobre 1977, portant création des organismes régionaux de production et de promotion des cultures vivrières
- Décret n° 77-165/PR du 16 août 1977, portant institution de la Commission interministérielle de la réforme foncière et domaniale
- Décret n° 78-46/PR du 7 mai 1978, fixant la procédure de constatation et d'évaluation des terres comprises dans les périmètres d'aménagement
- Décret n° 78-45 du 17 mai 1978, fixant la procédure de remembrement
- Ordonnance n° 78-18 du 17 mai 1978, portant création et mise en valeur des zones d'aménagement agricole planifié (ZAAP) [*ce texte aurait été abrogé et les compétences des ZAAP transférées aux services régionaux du développement rural*]

- Ordonnance n° 78-45 du 1^{er} mai 1978, fixant la procédure de remembrement
- Ordonnance n° 78-46 du 17 mai 1978, fixant la procédure de constatation et d'évaluation des terres comprises dans les périmètres d'aménagement
- Décret n° 78-79 du 17 juillet 1978, portant restructuration des directions techniques du ministère du Développement rural

- **Urbanisme**

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

- **Divers**

- Loi n° 2008-005 du 20 mai 2008, portant loi-cadre sur l'environnement
- Loi n° 2008-09 du 19 juin 2008, portant Code forestier