

La nature des terres *mailo* au début du XX^e s. en Ouganda

Fiche **QUESTIONS SUR...** n° 13.07.Q04

janvier 2023

Mots clés : Ouganda - Buganda - système *mailo* - *common law* - propriété de service

Parmi l'extrême diversité des régimes juridiques fonciers de l'Afrique, la catégorie des terres dites *mailo* en Ouganda offre un cas d'observation très intéressant. Ce sont des concessions d'espèces de seigneuries, au sein desquelles on repère de véritables "propriétés de service", révocables, attachées aux fonctions centrales et locales de l'administration du Royaume du Buganda. Dans l'Ouganda devenu protectorat britannique, le Royaume du Buganda a bénéficié d'un régime d'exception par rapport au reste du territoire, permettant au pouvoir anglais de mettre en œuvre le modèle de l'*Indirect Rule*, dans lequel la puissance coloniale s'appuie sur certaines structures locales pour la gestion.

Les régimes fonciers antérieurs à la colonisation britannique

Dans la région ougandaise, avant la colonisation, coexistent trois systèmes fonciers.

- L'un, passant pour le plus ancien et nommé *Obutaka*, repose sur des droits coutumiers exercés par des clans, subdivisés en sous-sections correspondant au découpage des collines et des villages.
- Un autre système, nommé *Obutongole*, reposait sur la concession de terres généralement inoccupées par le roi (ou Kabaka) à des chefs (*bakungu*), en retour des services qu'ils rendaient ou par favoritisme, le bénéficiaire recevant des droits d'usage et d'usufruit sur des terres attachées à différents offices de l'administration. La concession cessait avec la fin de l'office ou à la mort du titulaire, et n'était pas héréditaire. Ce type annonce la tenure *mailo* de l'époque coloniale : les mêmes bénéficiaires passèrent de l'un à l'autre mode.
- Un troisième régime, de moindre importance, nommé *Obwesengeze*, consistait dans la confirmation, par le roi, d'une longue occupation sur une tenure particulière ou sur un don fait à un chef ou à un paysan d'un domaine, généralement de petite taille. Par un rituel de publicité, le roi envoyait un messager planter un arbre pour marquer la concession.

Poly-territorialité dans le cadre de l'*Indirect Rule*

Dès les premiers temps de la colonisation britannique, le mode de gouvernance indirecte (*indirect rule*) de l'Ouganda par les colons a consisté à favoriser le royaume du Buganda localisé en région centrale, c'est-à-dire (fin XIX^e) le royaume le plus puissant de la région, au détriment des parties nord, ouest et est du pays, reléguées au rang de périphéries. Le pays ougandais a alors connu un développement original : celui de l'hétérogénéité des conditions agraires, puisque le royaume bugandais central disposait d'un régime juridique de type immunitaire qui tranchait avec la domanialité britannique nettement plus affirmée sur les autres terres périphériques.

Cette distinction revient à reconnaître le rôle que le royaume bugandais exerçait déjà dans la région des grands lacs, avant même la colonisation. En effet, quand la monarchie britannique négocia son *scramble for Africa*, c'est-à-dire sa place dans la "ruée vers l'Afrique" (ou partage de l'Afrique), elle le fit en Ouganda avec une monarchie locale déjà centralisée et ferme, le Buganda, dont le roi disposait d'une armée et d'un réseau de fidèles placés à la tête de chefferies.

Ce royaume, avec les marges qu'il domine, devient un protectorat en 1894 et prend alors le nom d'Ouganda (*Uganda*), déformation, dans une langue locale, du mot Buganda. L'accord de 1900, *Uganda Agreement*, permet de transformer le royaume en province de l'Ouganda, et d'en faire le centre d'un protectorat couvrant les anciennes zones dominées par le Kabaka.

Les terres périphériques connaissent, sous le nom de *Crown Lands*, un régime de domanialité intégrale. Lorsqu'elles sont occupées, elles sont le domaine des droits coutumiers. Mais elles ne sont pas l'objet de titres fonciers ni de procédures d'enregistrement, et ne connaissent pas la publicité foncière selon la méthode de Torrens. L'occupation coutumière, comme c'est le cas dans ce type de situation, n'est qu'une tolérance de fait, pas un droit.

Dans le Royaume de Buganda, les terres se répartissent ainsi :

- Des *Crown Lands* comparables à celles du reste du protectorat : 1 500 *miles* carrés de forêts sur lesquelles aucune revendication privée n'est recevable et dont le maintien est d'intérêt général pour le pays ; et 9 000 *miles* carrés de terres peu fertiles, non cultivées et non habitées.
- Des terres dites *mailo*. Ce sont 19 600 *miles* carrés, au statut foncier original que la littérature a nommé le *système mailo*, *mailo* venant de *square mile*, l'unité d'évaluation. Le mot lui-même apparaît dans la loi de 1908, dite *The possession of Land Law*, sous la forme *holding mailo* quand il désigne la modalité de tenure, et de *mailo*, quand il désigne la terre qui en est l'objet.

L'Agrément de 1900 donne la liste des attributaires dans son article 15 :

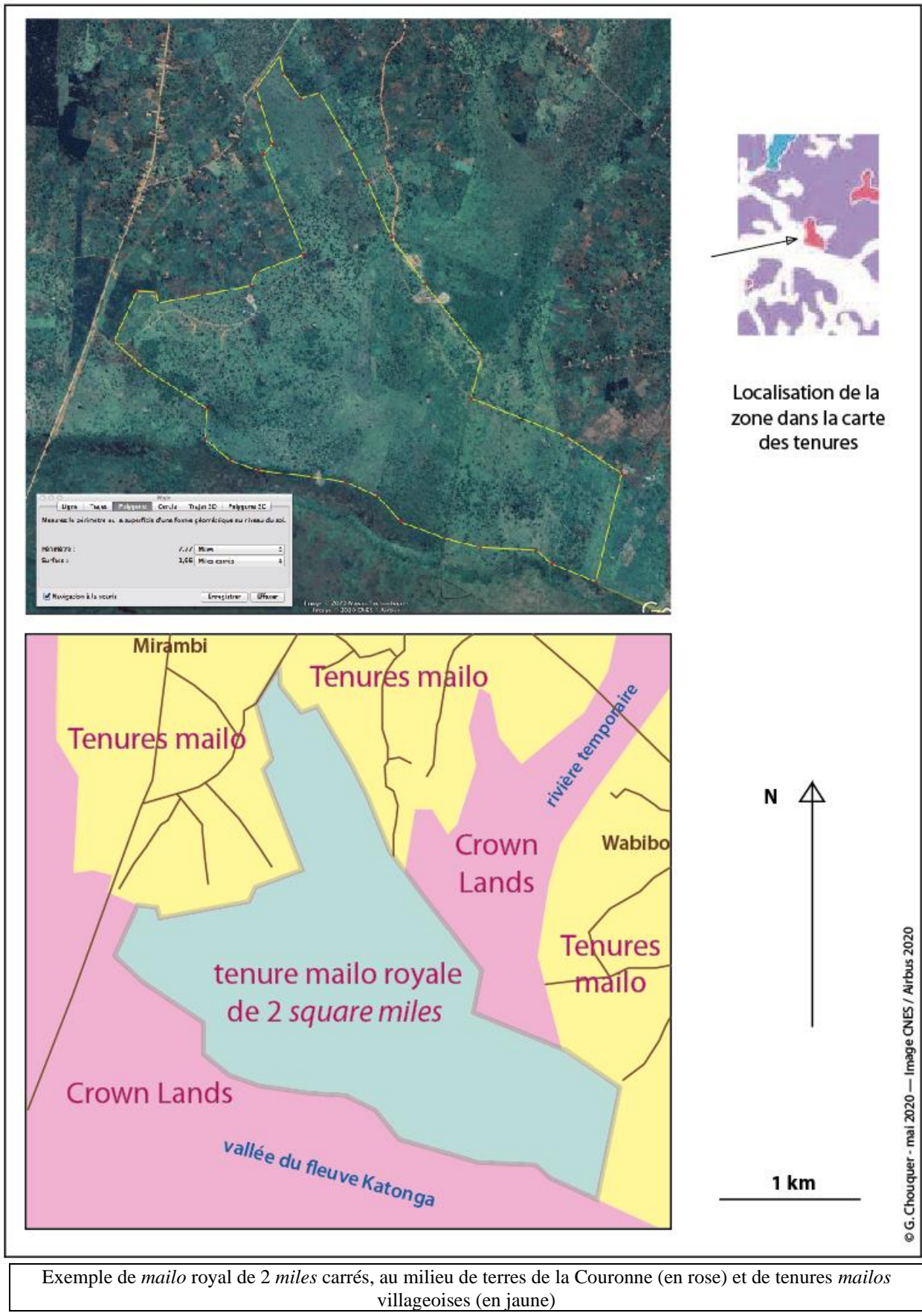
- La famille royale (environ 500 *square miles*).
- Les responsables des fonctions dirigeantes, royales ou locales : les chefs de comtés dits *Abamasaza*, chacun 8 *miles* carrés ; les terres attachées à la fonction d'*Abamasaza* (*attached to the posts of the Abamasaza*), également 8 *miles* carrés par comté ; les terres des trois régents, du fait de la minorité du roi au moment de l'*Agreement* ; les terres des ministres locaux.
- Les responsables religieux.
- Les chefs locaux, villageois : 8 000 *mailos* distribués à 1 000 chefs dits *private landowners* qui se voient investis de l'*estate* sur des terres qu'ils ont déjà en possession, mais mesurées sur une moyenne de 8 *miles* carrés chacun.
- Les sociétés de missionnaires.
- Les terres mises en réserve.

Le statut juridique des terres *mailos*

Les distributions de terres aux différents ayants droits sont des *gifts* (le mot est employé dans l'*Agreement*), c'est-à-dire des concessions en forme de dons aux personnes concernées. De quoi s'agit-il ? La terre tenue sous cette forme est un domaine ou une espèce de seigneurie, dans la mesure où le propriétaire ne peut la mettre en valeur que par l'intermédiaire de tenanciers. Le choix d'en faire des concessions identiques (sur la base de 8 *miles* carrés par tenant en moyenne) renvoie plus à une répartition dirigiste du sol qu'à un libre jeu de constitution de la propriété privée. On assigne à cette oligarchie des domaines, ce qu'en Angleterre on aurait appelé des manoirs.

L'Agrément ne nomme pas la forme juridique de cette propriété autrement que sous la forme *private landowners*, mais les jugements rendus par les cours à la suite de réclamations parlent de *fee simple*, ce qui est le nom de la tenure de base en *common law*. Dans le fond, c'est plus une forme d'immunité de type antique ou médiéval qu'une forme moderne de propriété. En effet, au sein du Protectorat – dans l'ancien royaume bugandais devenu province –, la puissance coloniale anglaise reconnaît à un millier de chefs locaux un statut "libre", c'est-à-dire une immunité pour leur domaine ; ils ne sont pas intégrés dans une pyramide des investitures et des tenures. Mais si l'on regarde cette fois vers le bas, ces domaines *mailo* sont, pour les paysans, des seigneuries, exactement comme l'ont été les manoirs anglais pour les tenanciers.

L'existence de propriétés de service dites *official mailo* est une originalité du dispositif. Les chefs de comté et les trois régents disposent à la fois d'un don personnel, au moment de l'agrément, mais aussi de l'usage de ces terres officielles qui sont mises à leur disposition, dont ils tirent les profits durant leur mandat, mais qui suivent la fonction et ne peuvent donc être considérées comme étant personnelles. Dans ces conditions, ces terres *mailo* officielles ne sont pas des propriétés privées, mais des propriétés qu'on pourrait qualifier d'administratives ou de fonction. Le pouvoir colonial a conservé les seigneuries de service *obutongole*, et les a transformées en tenures *mailo* officielles.



Exemple de *mailo* royal de 2 miles carrés, au milieu de terres de la Couronne (en rose) et de tenures *mailos* villageoises (en jaune)

Un arpentage souple

L'arpentage des concessions *mailo* ne débuta qu'en juillet 1904, sous le nom de *Mailo Survey of Buganda*. Entre-temps, le nombre de bénéficiaires était passé de 1 000 à 4 138. On comprend que l'arpentage ait

nécessité 32 ans de travaux, ait coûté 200 000 livres (au lieu des 76 000 prévues), et ait dû affronter plus de 15 000 plaintes !

Techniquement, l'arpentage ne consista pas à entreprendre une division géométrique dont le carroyage serait fondé sur le *square mile*, mais à relever les unités évaluées, et à indiquer les tenures de paysans que chacune contient. Le nom du système n'entretient donc qu'un rapport lointain avec sa réalité planimétrique et agrimensurique.

Gérard CHOUQUER, membre de l'Académie d'Agriculture de France

Ce qu'il faut retenir :

Lors de la colonisation de l'Ouganda, le pouvoir britannique a créé une forme de propriété de service attribuée à la famille royale bugandaïse et aux responsables centraux et locaux de l'administration.

C'est le *mailo system*, du nom de l'unité de 2 *miles* carrés donné à ces concessions. Ce n'est pas très éloigné de la structure manoriale anglaise d'ancien régime, sauf que les seigneuries ou tenures *mailos* ne sont pas héréditaires, mais liées au service rendu.

Pour en savoir plus :

- Gérard CHOUQUER : *Les conditions agraires et la nature des terres mailo au début du XX^e s. en Ouganda*, 20 p., 2020, <https://manoma.hypotheses.org>
- Lauriane GAY : *À la recherche de l'hégémonie. La fabrique très politique des politiques publiques foncières en Ouganda sous le National Resistance Movement (NRM) : entre changement et inertie*, thèse, Université de Montpellier, 767 p., 2016.
- GIZ 2019 : *The private Mailo Tenure System. A case of Mityana, Mubende and Kassanda districts*, Giz, Bonn, 15 p., 2019.
- Sarah RIVRON : *La notion d'Indirect Rule*, thèse de droit, Poitiers, 313 p., 2014
- Henry H. WEST : *The mailo system in Buganda*, Entebbe, Government Printer, 179 p., 1965