

Côte d'Ivoire

I. Le cadre général

D'une superficie de 322 462 km², la Côte d'Ivoire se présente comme une sorte de grand plateau, en forme de quadrilatère. La population compte environ 18 millions d'habitants, urbains pour près de la moitié, comprenant une forte proportion d'immigrés, pour l'essentiel des Burkinabés, des Ghanéens et des Maliens. Le taux de croissance moyen (2000-2006) de la population est de 1,6 %¹. Cette population est très diverse puisque l'on peut dénombrer environ 60 groupes ethniques. Le développement économique a été fondé en très grande partie sur les cultures d'exportation et plus largement sur le développement agricole. La Côte d'Ivoire produit également du latex, du bois, mais aussi du poisson de mer, et dispose de pétrole et de gaz naturel dont l'exploitation est en cours de démarrage.

Historiquement, la Côte d'Ivoire est demeurée longtemps en marge de l'action coloniale, même si les premières incursions portugaises datent du XV^e siècle. En 1893, Binger devient le premier gouverneur du territoire, lequel est rattaché à l'AOF en 1895. En 1960, la Côte d'Ivoire accède à l'Indépendance (le 7 août). Le nouvel État opte résolument pour une stabilité du dispositif institutionnel, le libéralisme économique (atténué à l'occasion de la réforme constitutionnelle de 1975 pour renforcer le capitalisme d'État), et un développement fondé presque exclusivement sur le monde rural et les ressources naturelles. Par rapport à ses voisins, la Côte d'Ivoire va se caractériser par la relative stabilité politique du pays qui se traduit par une expansion économique sans commune mesure avec celle des pays voisins et dont les résultats peuvent se voir dans les campagnes, même si les villes se modernisent de manière privilégiée.

II. L'organisation administrative territoriale

Compte tenu des remarques générales déjà présentées, il n'est pas surprenant de constater que le dispositif de l'organisation administrative territoriale est relativement « classique ». L'État central des premières années de l'Indépendance se déconcentre petit à petit, développant dans un mouvement inverse une décentralisation aussi progressive que prudente, d'abord appuyée sur les zones urbaines. Actuellement, « *L'Administration territoriale de la république de Côte d'Ivoire est structurée selon les principes de la déconcentration et de la décentralisation.* »²

• L'organisation administrative de l'État ou l'Administration déconcentrée

L'organisation administrative territoriale de l'État est définie dans ses grands principes par le titre I de la loi d'Orientation de 2001. Le pays est divisé en « *circonscriptions administratives hiérarchisées* » qui sont les régions, divisées en départements, subdivisés à leur tour en sous-préfectures et en villages³.

Ces différentes circonscriptions, sauf le village, sont créées, modifiées ou supprimées par décret pris en Conseil des ministres sur proposition du ministre chargé de l'Administration territoriale. Par contre, les villages sont créés, modifiés ou supprimés par arrêté du ministre chargé de l'Intérieur.

¹ Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2008*, De Boeck, Bruxelles, 2008, 424 p., p. 391.

² Art. 1, loi n° 2001-476 du 4 août 2001, d'orientation sur l'organisation générale de l'administration du territoire.

³ Art. 2, loi n° 2001-476.

La région est « l'échelon de conception, de programmation, d'harmonisation, de soutien, de coordination et de contrôle » de l'ensemble des actions de développement menées par les services déconcentrés de l'État. Elle est administrée par un préfet de région nommé par décret.

Le département « constitue l'échelon de relais entre la région et la sous-préfecture » (art. 17, loi n° 2001-476). Il est administré par un préfet nommé par décret. Le préfet « exerce la tutelle et le contrôle des collectivités territoriales de son ressort conformément aux lois et règlements et dans la limite des délégations qui lui sont données par l'autorité de tutelle »⁴.

La sous-préfecture « est la circonscription administrative intermédiaire entre le département et le village, entité administrative de base » (art. 23, loi n° 2001-476). Elle est administrée par un sous-préfet nommé par décret, lequel contrôle et supervise l'action des chefs de village du territoire de la sous-préfecture.

Le village est quant à lui « la circonscription administrative de base du territoire national » (art. 31, loi n° 2001-476). Il est composé « de quartiers constitués par la réunion des membres d'une ou plusieurs familles et éventuellement des campements qui lui sont rattachés » et « il est administré par un chef de village assisté d'un conseil » (art. 31, loi n° 2001-476).

• Les collectivités décentralisées

La loi les énumère comme étant les régions, les départements, les districts, les villes et les communes. Les communautés rurales ont donc disparu. Toutes, définies comme « collectivités territoriales », sont dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière (art. 32 et 33, loi n° 2001-476). Comme les circonscriptions administratives, elles sont créées par décret pris en Conseil des ministres. Il est important de noter ici que toutes ces collectivités territoriales ont pour mission, entre autres, « la gestion des territoires et de l'environnement » (art. 32, loi n° 2001-476). Pour des raisons pratiques, les compétences ne seront indiquées que lorsqu'elles ont un lien avec la gestion domaniale et foncière.

. Les régions

Les régions disposent de plusieurs organes : le conseil régional, le président du conseil, le bureau du conseil et le comité économique et social régional. Les modalités en sont fixées par une loi spécifique. Elles disposent d'un certain nombre de compétences mais qui ne sont pas domaniales ou foncières (sauf bien sûr, la capacité de gestion de leur domaine propre, public comme privé).

. Les départements

Il dispose des organes suivants : le conseil général qui est l'instance délibérante, le président du conseil général (organe exécutif du département), le bureau du conseil général (le président et quatre vice-présidents) et le comité économique et social départemental (organe consultatif). C'est la loi n° 2001-477 qui en fixe les modalités d'organisation.

Le département est compétent notamment pour la gestion de voirie départementale et la réalisation de travaux d'équipement rural.

. Les districts

Le district regroupe un certain nombre de communes et de sous-préfectures.

À l'image des précédents, il dispose de ses organes : le conseil de district, le gouverneur de district, le bureau du conseil de district et le comité consultatif du district.

Le district d'Abidjan en est une illustration, dont le régime juridique est fixé par la loi n° 2001-478 du 9 août 2001.

. Les villes

Elles sont le regroupement de deux ou plusieurs communes contiguës. Elles disposent de leurs instances : le conseil de la ville, le maire de la ville, la municipalité. Leur organisation est fixée par une loi spécifique.

⁴ Art. 19.6, loi n° 2001-476.

Il est important de souligner que la loi prend soin de préciser qu'« *il n'existe pas de rapports hiérarchiques ou de tutelle entre les organes de la ville et ceux des communes qui la composent* »⁵.

Les communes

Les communes, qui sont des « *collectivités territoriales* »⁶, sont des regroupements de quartiers ou de villages. Les communes demeurent régies par les dispositions de lois datant du 17 octobre 1980 : loi n° 80-1180 relative à l'organisation municipale ; loi n° 80-1181 portant régime électoral municipal, dans la mesure où ces textes ne sont pas contradictoires avec ceux de 2001.

« *Peuvent être érigées en communes les collectivités ayant une **population** suffisante et un niveau de développement permettant de dégager les ressources nécessaires à l'équilibre de leur budget.* »⁷

Les communes disposent d'un territoire dont les limites sont fixées par décret pris en Conseil des ministres, sur proposition du ministre chargé de l'Intérieur. Autrement dit, elles ne correspondent pas à un niveau de circonscription administrative du territoire. La question devra être repoussée lorsque les communes rurales auront été mises en place.

Les communes sont dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elles disposent d'un conseil élu au suffrage universel, organe délibérant, lequel élit le maire et ses adjoints, exécutifs de la commune. Le nombre des membres du conseil municipal est fonction de la taille de la population de la commune, il est inclus dans une fourchette allant de 25 membres jusqu'à 100 000 habitants, à un maximum de 50 pour les communes de plus de 100 000 (art. 20, loi n° 1180). « *Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune. Il doit assurer à l'ensemble de la population les meilleures conditions de vie...* »

La tutelle comporte assistance, conseil et soutien aux communes, mais aussi le contrôle de celles-ci. Ce contrôle s'exerce par les voies de l'approbation, de l'autorisation préalable, de la suspension ou de la révocation, du constat de nullité, de la substitution et de l'inspection (art. 12, loi n° 1180). L'approbation ou l'autorisation préalable sont réservées aux cas formellement prévus par la loi (en particulier toutes les questions relatives au budget, aux finances, au patrimoine communal, mais aussi le mode de gestion des propriétés communales). Elles doivent être données expressément et sont réputées acquises après un délai de trente jours à compter de la réception de la délibération concernée. Les autres délibérations sont exécutoires quinze jours après leur date de transmission à l'autorité de tutelle (art. 13, loi n° 1180).

Le maire et ses adjoints constituent la « municipalité ». Ils sont élus au scrutin uninominal secret, à la majorité absolue, par le conseil municipal, le nombre d'adjoints étant fonction de la taille de la population.

Le maire est « *chargé de l'administration de la commune* » (art. 61, loi n° 1180) ; il est « *le représentant de l'État dans la commune* », et est chargé, « *d'une manière générale, d'exécuter les décisions du conseil municipal* » (art. 63, loi n° 1180). Il est également officier d'état civil et chargé de la police municipale.

Les communes ont en charge, outre les services et fonctions techniques de base (état civil, voirie, assainissement, marchés, gares, etc.), un certain nombre d'activités de caractère éducatif ou social : éducation primaire, services de santé de base.

⁵ Art. 49, al. 2, loi n° 2001-476.

⁶ Art. 50, loi n° 2001-476.

⁷ Art. 3, loi n° 80-1180 précitée.

Tableau : Organisation administrative et décentralisation en Côte d'Ivoire

Circonscription administrative	Nb	Collectivité territoriale	Nb	Personnalité morale	Autonomie financière	Instance délibérante	Exécutif
Région							Préfet de région nommé par décret
		Région		Oui	Oui	Conseil régional	Président du conseil régional
Département							Préfet nommé par décret
		Département		Oui	Oui	Conseil général	Président
Sous-préfecture							Sous-préfet nommé par décret
		Commune		Oui	Oui	Conseil élu au suffrage universel	Maire élu par le conseil
		District		Oui	Oui	Conseil de ville composé des maires des dix communes et de représentants élus	Maire de la ville élu par le conseil de ville
Village				Non	Non	Conseil de village	Chef de village nommé par arrêté

III. La gestion domaniale et foncière

« Prix de la terre, prix du sang ; les conflits fonciers se multiplient et les litiges, de plus en plus « Prix de la terre, prix du sang ; les conflits fonciers se multiplient et les litiges, de plus en plus nombreux, tournent parfois au drame. Car les terres manquent désormais. Une nouvelle réglementation s'impose. »⁸ Cet intitulé d'un article paru quelques mois avant la promulgation du nouveau texte sur le domaine rural, définit clairement une situation domaniale et foncière devenue explosive, au moins dans un certain nombre de régions de Côte d'Ivoire. On peut certes ne pas être d'accord sur le fait que celle-ci ait, depuis l'Indépendance, « adopté en matière de loi foncière la politique de l'autruche », car la situation de l'époque ne justifiait assurément pas des bouleversements majeurs en ce domaine hypersensible, mais par contre il est évident, depuis quelques années, et en particulier dans le monde rural, que des changements majeurs s'imposent.

Une partie du chemin a été accomplie dans les zones urbaines et périurbaines par l'adoption d'une législation appropriée sur l'aménagement foncier, et dans le monde rural, par la promulgation, en décembre 1998, d'une loi sur le Domaine foncier rural⁹. Comme le précisait l'exposé des motifs du projet de

⁸ Fabienne Pompey, in : *L'autre Afrique*, p. 48 et 49, n° 32 du 7 au 13 janvier 1998.

⁹ Loi n° 98-750 du 23 décembre 1998, relative au Domaine foncier rural ; Événement nouveau dans ce paysage institutionnel, deux projets de loi avaient été préparés, un par le Gouvernement, l'autre par l'Opposition, qui se retrouvaient sur la nécessité de redonner droit de cité au droit coutumier. Le projet du Gouvernement « considéra le droit coutumier comme une caractéristique incontournable de la situation actuelle et en prononcera la reconnaissance officielle après enquête et constat d'occupation pacifique » (article précité). Cette démarche, confirmée, est d'autant plus intéressante que le choix de la Côte d'Ivoire, au lendemain de

loi, « *En Côte d'Ivoire, pays essentiellement agricole, n'existe pas actuellement de véritable législation foncière rurale.* » Partant de ce constat, la véritable raison de ce projet consiste plutôt dans la nécessité de disposer d'un outil institutionnel simple et garantissant la sécurité foncière parce que permettant de clarifier, le plus rapidement possible, l'ensemble des statuts fonciers en zone rurale, de manière à accélérer le développement économique, mais aussi la promotion d'une agriculture « modernisée ». Un des résultats est d'affirmer un peu plus l'opposition « domaniale et foncière » entre zones urbaines et zones rurales, alors même que la frontière entre les deux demeure par définition modulable et souvent imprécise, par la création du concept de domaine foncier rural, lequel doit être préalablement clarifié.

• La nécessité préalable de définir le domaine foncier rural

La réponse donnée par la loi dans ses articles 1 et 2 est double. D'une part, une définition « générale », d'autre part une définition plus « concrète » à partir des statuts juridiques.

. La définition généraliste

Cette définition résulte de l'article 1 du projet dont la rédaction est pour le moins ambiguë : « *Le domaine foncier rural est constitué par l'ensemble des terres mises en valeur ou non et quelle que soit la nature de la mise en valeur. Il constitue un patrimoine national auquel toute personne physique ou morale peut accéder. Toutefois, seuls l'État, les collectivités publiques et les personnes physiques ivoiriennes sont admis à en être propriétaire.* » Cet article 1 demeure un peu hermétique. Ne fournissant aucune identification ni localisation, il pourrait s'appliquer tout aussi bien aux terrains urbains. On peut donc regretter que le législateur n'ait pas saisi l'occasion de faire une proposition plus opérationnelle de la distinction entre rural et urbain. Sans doute faut-il relier cela à la mise en place prochaine des communes rurales, *versus* les communes urbaines. Le véritable intérêt de cet article 1 réside donc plutôt dans le principe d'exclusion des non-Ivoiriens de l'accès à la propriété de ces terrains¹⁰, dont la mauvaise formulation aboutit paradoxalement à interdire l'accès à la propriété aux personnes morales pourtant meilleurs investisseurs potentiels.

Cet article 1 propose en définitive plus une sorte de cadre juridique général susceptible d'accueillir l'ensemble des statuts juridiques domaniaux et fonciers, écrits ou non, en zone rurale, ce que confirment bien les articles 2 et 3 qui suivent.

. Une définition plus « juridique »

Pour identifier le domaine foncier rural, il faut donc plutôt s'appuyer sur les articles 2 et 3, regroupés sous un intitulé de section *Composition*, qui semblent opposer le « *Domaine foncier rural* » et le « *Domaine foncier rural coutumier* », ce dernier apparaissant plutôt comme une sous-catégorie du premier.

L'article 2 procède d'abord par exclusion, en indiquant ce que le domaine foncier rural ne peut pas être. Le domaine doit donc être « *hors du domaine public* » (ce qui est juridiquement incontestable et constitue donc plutôt un rappel), « *hors des périmètres urbains* » (ce qui justifie donc l'identification administrative de la distinction rural/urbain), « *hors des zones d'aménagement différé officiellement constituées* » (là encore, cela est tout à fait normal puisque ces zones sont censées être stabilisées juridiquement), et « *hors du domaine forestier classé* » (et là encore, il s'agit d'une évidence juridique puisque des règles spécifiques s'appliquent à cet univers forestier).

Cette « délimitation » spatiale étant établie, l'article peut alors indiquer le contenu proprement dit, en distinguant deux sous-catégories : le domaine permanent et celui qui serait « *transitoire* ».

Le premier est constitué « *des terres propriété de l'État* » (donc le domaine privé au sens pur du terme, incluant les terrains immatriculés au nom de l'État), « *des terres propriété des collectivités publi-*

l'Indépendance, a consisté non seulement à maintenir les textes coloniaux, mais mieux, à ne pas appliquer les décrets de 1955 et 1956 qui proposaient justement une procédure de régularisation des droits coutumiers après constat de leur permanence et de leur réalité.

¹⁰ Il faut souligner la précision « personnes physiques » dans cet alinéa 2, qui atteste encore une fois de l'importance cruciale attachée par les autorités politiques au problème de la détention de la propriété dans un pays largement peuplé d'immigrants provisoires ou définitifs. Le Conseil économique et social, dans son rapport d'avril 1997, soulignait les limites de cette approche en matière d'investissement et recommandait au Gouvernement de prendre en compte dans le projet les personnes morales dont le capital appartient au moins à 51 % à des personnes physiques de nationalité ivoirienne.

ques et des particuliers » (donc les terrains immatriculés au nom des différents propriétaires énumérés), et enfin « des terres sans maître » (lesquelles ne peuvent juridiquement appartenir qu'au seul domaine privé de l'État).

Le domaine transitoire inclut les « terres du domaine coutumier » et celles « du domaine concédé par l'État à des collectivités et à des particuliers ». La première rubrique renvoie évidemment comme on l'a indiqué plus haut à ce nouveau concept qu'est le domaine foncier rural coutumier. La composition de celui-ci est précisée par l'article 3 : « ensemble des terres sur lesquelles s'exercent : des droits coutumiers conformes aux traditions ; des droits coutumiers cédés à des tiers ». La distinction est évidemment fondée sur le souci du législateur de tenir compte des variantes contemporaines des droits coutumiers traditionnels ou mutants (on sait que cette catégorie est en cours de développement accéléré). Mais on doit en même temps souligner que cette disposition, non seulement abroge juridiquement l'article 2 du décret n° 71/74 du 16 février 1971 qui interdisait les transactions sur les droits coutumiers¹¹, mais en outre, de manière indirecte, a pour effet de valider les transactions qui avaient pu être opérées au mépris de ce même texte. Une fois encore, on reconnaît bien là la marque du souci constant de pragmatisme du législateur ivoirien. La deuxième catégorie, celle des droits concédés, est intrinsèquement et juridiquement provisoire. Il est donc logique de la trouver évoquée, même si les puristes pourraient estimer qu'elle se rattache nécessairement au domaine permanent dans la mesure où il ne peut y avoir de concession sans immatriculation préalable au nom de l'État.

L'intérêt global de cette énumération large des articles 2 et 3 est de permettre de donner un contenu exhaustif au domaine foncier rural et donc, de manière implicite, de préciser la nature juridique de celui-ci. Il ne s'agit pas d'une définition sectorielle, mais bel et bien d'une définition globale applicable aux terrains ruraux quel que soit leur statut, comme il pourrait y avoir un domaine foncier urbain défini de manière similaire, les deux composant un domaine national basé sur le modèle du Mali.

• Le dispositif législatif et réglementaire applicable aux terrains

Le corpus législatif et réglementaire est demeuré largement inchangé depuis l'Indépendance, même si plusieurs améliorations et innovations avaient été introduites, jusqu'à la loi sur le Domaine foncier rural mentionnée précédemment qui a introduit, au moins sur le plan théorique, une grande réforme compte tenu de la place qu'elle reconnaît aux droits coutumiers. Les événements survenus en Côte d'Ivoire juste après sa promulgation, ont assurément fortement réduit son application, pourtant rendue possible par la publication des textes d'application qui étaient nécessaires.

Les principes généraux

On retrouve d'abord le domaine public, selon un appareil juridique classique avec un domaine naturel et un domaine artificiel. La législation coloniale (décret de 1928) a continué de s'appliquer, même si à un moment donné la tentation a été forte d'innover en matière domaniale en fusionnant le domaine public et le domaine privé, tant au niveau de l'État qu'à celui des collectivités locales. Le projet, longuement discuté, n'a finalement pas abouti. Par contre, une modification de caractère plus limitée permet l'immatriculation de composantes du domaine public au nom de l'État (ou de la collectivité publique concernée)¹².

La propriété privée, sous la forme d'un titre foncier correspondant à un immeuble immatriculé, demeure l'aboutissement normal de toutes les procédures relatives au sol. Par contre cette propriété, même fondée sur un titre foncier inattaquable, peut être remise en cause pour défaut ou insuffisance de mise en valeur, selon des modalités différentes pour les zones urbaines¹³. Le constat de l'insuffisance ou de l'absence de mise en valeur, effectué par une commission *ad hoc*, a pour effet le retrait du terrain et son incorporation au domaine privé de l'État.

¹¹ Art. 2, décret n° 71-74 du 16 février 1971, relatif aux procédures domaniales et foncières : « Les droits portant sur l'usage du sol, dits droits coutumiers, sont personnels à ceux qui les exercent et ne peuvent être cédés à qui que ce soit. Nul ne peut se porter cessionnaire desdits droits sur l'ensemble du territoire de la République. »

¹² Art. 9, loi n° 70-209 du 10 mars 1970, portant loi de Finances.

¹³ Loi n° 71-338 du 12 juillet 1971, relative à l'exploitation rationnelle des terrains ruraux détenus en pleine propriété, abrogée par la loi n° 98-750, et loi n° 71-340 du 12 janvier 1971.

Les procédures d'accès à cette propriété privée partent généralement d'une transformation des droits coutumiers lesquels ne sont validés que pour autant qu'ils se traduisent par une occupation constante durant au moins dix ans¹⁴, et qu'ils ne prétendent pas contester les droits de l'État à demeurer le maître principal de la terre¹⁵. Il faut cependant remarquer que le comportement de l'Administration ivoirienne demeure à cet égard assez positif dans la mesure où les purges de droits dits coutumiers se font nécessairement moyennant compensation financière, selon des barèmes qui, en zone périurbaine au moins, paraissent assez généreux. Cela est vrai même si le choix a été fait en Côte d'Ivoire de ne pas appliquer les décrets de 1955 et 1956 qui avaient posé le principe d'une limitation des droits domaniaux de l'État aux seuls terrains immatriculés au nom de celui-ci, donc après une enquête destinée à mettre en évidence tous les droits existants et à les reconnaître juridiquement. La nouvelle loi n° 98-750 ne fait que renforcer cette validation des droits coutumiers au moins dans les zones rurales (voir point ci-après).

Les droits coutumiers bénéficient par ailleurs d'un dispositif légal particulier. L'article 9 du décret n° 71-74 du 16 février 1971, relatif aux procédures domaniales et foncières, en rappelle les principes essentiels : « *Les droits portant sur l'usage du sol, dits droits coutumiers, sont personnels à ceux qui les exercent et ne peuvent être cédés à quelque titre que ce soit.* » Ce qui revient à dire que les droits coutumiers sont tolérés en tant que tels. Strictement personnels revient à dire qu'ils sont incessibles et intransmissibles. En aucun cas ils ne peuvent justifier des transactions. Pour effectuer celles-ci, une démarche préliminaire s'impose : faire transformer, en vertu des procédures en vigueur, les droits oraux en droits écrits reconnus. Pour ce faire, dans les zones rurales, il convient donc d'appliquer la réforme du domaine foncier rural de 1998. Pour autant, le décret ci-dessus mentionné ne paraît pas pour autant devoir être abrogé car il n'est pas contraire aux nouvelles dispositions. Par contre, il devrait perdre progressivement tout intérêt puisque l'objectif de la loi de 1998 est de procéder à la régularisation écrite de tous les statuts fonciers ruraux, au maximum dans les dix ans.

Tableau : Gestion domaniale et foncière en Côte d'Ivoire

Nature domaniale	Contenu	Caractères juridiques	Instruments de gestion	Acteur(s) concerné(s)
Domaine public	Domaine public naturel et artificiel, immatriculé ou non	Inaliénabilité Insaisissabilité Imprescriptibilité	Concessions et autorisations provisoires d'occuper	État et/ou collectivités territoriales
Domaine foncier rural	Terrains disponibles juridiquement, avec ou sans titre	Variable selon domaine privé ou coutumier	Voir domaine privé, propriété privée et coutumiers	(Voir Instruments de gestion)

¹⁴ Ce constat des droits coutumiers peut se faire soit selon le constat administratif du décret du 8 octobre 1925 (en principe abrogé par le décret du 20 mai 1955 mais celui-ci n'a jamais été appliqué par l'Administration ivoirienne), soit par l'émission d'un certificat administratif « *établissant, après enquête publique, les conditions dans lesquelles l'immeuble est détenu* », selon les dispositions des articles 83 et 90 du décret foncier du 26 juillet 1932. Ce « principe général » demeure vrai même si l'on doit dorénavant tenir compte, dans les zones rurales, de la nouvelle loi n° 98-750 sur le domaine foncier rural.

¹⁵ L'Administration ivoirienne continue d'appliquer les dispositions de l'article 1 du décret du 15 novembre 1935, selon lequel l'occupation des terrains coutumiers nécessaire pour la création ou l'aménagement de centres urbains ou pour des aménagements d'intérêt général est décidée par le ministre en charge des Domaines, par arrêté, et qui ouvre droit à une compensation.

Nature domaniale	Contenu	Caractères juridiques	Instruments de gestion	Acteur(s) concerné(s)
Domaine privé de l'État	<ul style="list-style-type: none"> - Terrains immatriculés au nom de l'État - Terrains sans statut juridique écrit Terrains du domaine foncier rural ni coutumiers ni appropriés	Procédures domaniales spécifiques Liberté de gestion de l'État et régime du Code civil et de l'immatriculation	<ul style="list-style-type: none"> - Terrains <u>urbains</u> : <ul style="list-style-type: none"> . <i>concession provisoire</i> dans les zones loties et immatriculées, transformable en titre après mise en valeur . <i>permis d'occuper</i> dans les zones loties non immatriculées, transformable en concession . <i>autorisation d'occuper</i> dans les zones non loties et non immatriculées . <i>permis d'habiter</i> gratuit dans certaines zones, transformable en titre foncier après mise en valeur - Terrains <u>ruraux</u> : cessions, locations, donations. 	État : Administration des Domaines et Cadastre Administration territoriale pour attributions provisoires Administration territoriale ; Agriculture, Cadastre, Conservation foncière
Domaine privé des collectivités	Terrains immatriculés au nom de celles-ci	Immatriculation et Code civil	Cessions, locations, donations, etc. avec inscription au livre foncier	Conservation foncière, Cadastre
Propriété privée	Terrains immatriculés au nom d'une personne privée	Immatriculation et Code civil	Cessions, locations, donations, etc. avec inscription au livre foncier	Conservation foncière, Cadastre
Domaine coutumier	Terrains objet de droits coutumiers	<u>Domaine foncier coutumier rural</u> : constat et certificat au profit de leurs titulaires actuels, individuels ou collectifs Immatriculation dans les trois ans - <u>Coutumiers urbains</u> : validation entre mains titulaires sans possibilité de cession ni actes juridiques	Cession possible du certificat par acte authentique avec visa de l'Administration	Détenteurs coutumiers, circonscriptions administratives

. Le domaine privé de l'État

La constitution du domaine privé résulte largement, dans les zones urbaines et périurbaines en particulier, des purges ou expropriations des droits dits coutumiers, non écrits, même si la loi permet *a priori* à l'État de disposer de procédures d'incorporation. Depuis la loi de 1998, pour les terrains ruraux, de nouvelles règles s'appliquent qui devraient permettre à l'État de disposer sans contestation, mais dans le respect des droits des occupants reconnus, d'un domaine privé rural au statut juridique clarifié. L'intégration dans le domaine devrait dorénavant se faire presque essentiellement par le biais de la nouvelle loi sur le Domaine foncier rural. En effet, les terrains sans statut juridique écrit se retrouvent presque tous inclus dans ce dernier. Par ailleurs, les retours au domaine de l'État vont être singulièrement diminués puisque le régime des concessions est abrogé par la loi de 1998 (voir ci-après), mais en outre celle-ci

abroge également de manière expresse la loi n° 71/338 du 12 juillet 1971 et ses textes d'application¹⁶. Les terrains intégrés dans le domaine privé de l'État (après des modalités variables de purge des droits non écrits), peuvent faire l'objet de procédures domaniales, de nature variable selon que le terrain est situé en zone rurale ou en zone urbaine.

Dans les zones urbaines, les terrains domaniaux peuvent être attribués selon trois modalités différentes. Dans les centres lotis et immatriculés, on procède par concession provisoire sur adjudication publique¹⁷ ou de gré à gré ; dans les centres lotis non immatriculés, il n'est pas possible de procéder par concession provisoire. Dans l'attente, il peut être délivré un permis d'occuper, au seul profit d'un commerçant ou d'un industriel, pour des fins professionnelles. L'aménagement du terrain ne peut être fait qu'en matériaux provisoires. Une redevance annuelle est versée. Enfin, troisième hypothèse, dans les centres non lotis, les commerçants ou industriels peuvent obtenir une autorisation d'occupation précaire, sans redevance, toutes les installations étant faites aux risques et périls de l'occupant. À ces régimes, il faut encore ajouter celui du permis d'habiter, institué en 1909, pour les attributions de lots dans les centres secondaires, susceptible d'être transformé en concession provisoire puis en concession définitive avec titre foncier après mise en valeur¹⁸. Une grande partie de ces terrains dits urbains devraient dorénavant être aménagés et lotis avant leur attribution, dans le cadre de la nouvelle concession d'aménagement foncier institutionnalisée en 1997.

Dans les zones rurales (les zones situées en dehors des centres urbains), les terrains devaient aussi être attribués (de gré à gré ou sur adjudication lorsque plusieurs demandes portent sur le même terrain), en concession provisoire, selon des conditions de mise en valeur fixées par le cahier des charges. La mise en valeur terminée, et après l'immatriculation du terrain, le concessionnaire pouvait obtenir le titre de propriété définitif sur celui-ci ou un bail emphytéotique, selon les modalités en vigueur¹⁹. Ce régime a permis de générer ce que la loi sur le Domaine foncier rural appelle le « *Domaine foncier rural concédé (...) constitué des terres concédées par l'État à titre provisoire antérieurement à la date de publication de la présente loi* (donc la loi du 23 décembre 1998) » (art. 11, loi n° 98-750). De cet article, il faut donc déduire que l'attribution par concession selon le modèle ancien ne se pratique plus. D'ailleurs, dans l'article suivant, le législateur impose au concessionnaire de requérir l'immatriculation du terrain « à ses frais » (art. 12, loi n° 98-750), cette immatriculation étant faite au nom de l'État²⁰. Ces terrains inclus dans le domaine privé, dit « domaine foncier rural » de l'État, peuvent alors être loués ou vendus en particulier à l'ancien concessionnaire, ces modalités juridiques n'étant pas exclusives puisque « *L'Administration gère librement les terres du domaine foncier rural immatriculées au nom de l'État* » (art. 21, loi n° 98-750).

Le régime juridique du domaine foncier rural

L'objectif général est de parvenir à une clarification de l'ensemble des statuts des parcelles composant ce domaine dans un délai maximal de dix ans. Cet objectif ne paraît donc susceptible d'être atteint que par une politique volontaire et systématique à partir du modèle du plan foncier rural, car le texte ne prévoit aucune disposition directe et spécifique, mais précise seulement que les droits coutumiers non constatés dans les dix ans, et ceux des concessionnaires non consolidés dans les trois ans, seront considérés comme prescrits.

Le régime juridique de ce domaine est placé sous deux principes : toute parcelle doit avoir un propriétaire dont l'identité figurera au registre foncier, ce qui implique l'immatriculation du terrain ; des certificats fonciers seront délivrés aux détenteurs de droits coutumiers dûment constatés. C'est la raison pour

¹⁶ Loi n° 71-338 du 12 juillet 1971, tendant à favoriser l'exploitation rationnelle des terrains ruraux détenus en pleine propriété.

¹⁷ Cette adjudication est facultative sauf si l'Administration est saisie de deux ou plusieurs demandes portant sur le même terrain.

¹⁸ Le permis d'habiter est remis après une procédure simplifiée d'attribution ; il est gratuit. Sa gestion relève exclusivement de l'autorité administrative locale (sous-préfet). En fait, le permis d'habiter a été institué pour permettre un développement juridiquement organisé des quartiers dits « indigènes », même s'il n'était pas réservé à ces derniers. Il aurait disparu juridiquement avec l'évolution du statut des personnes, même si certains persistent à en utiliser au moins l'appellation.

¹⁹ En 1957, l'Assemblée territoriale avait décidé que la pleine propriété ne pouvait être accordée que jusqu'à 12 hectares, le restant devant obligatoirement être attribué sous la forme d'un bail emphytéotique.

²⁰ L'article 13, alinéa 2, de la loi n° 98-750 impose indirectement cette interprétation en évoquant le traitement juridique possible des « terres ainsi nouvellement immatriculées au nom de l'État ».

laquelle tout détenteur de certificat coutumier est tenu, dans les trois ans, de demander l'immatriculation du terrain. Dans l'un et l'autre cas, toutes opérations juridiques, à commencer par la cession, seront possibles, la propriété pouvant se transmettre « *par achat, succession, donation entre vifs ou testamentaire ou par l'effet d'une succession* » (art. 5, loi n° 98-750). On signalera encore que le certificat foncier est cessible, en totalité ou en partie, par acte authentifié par l'autorité administrative, durant la période de trois ans à compter de son émission jusqu'à sa date de transformation obligatoire en titre foncier immatriculé (art. 17, loi n° 98-750).

Lorsqu'il s'agit du domaine ou de la propriété de l'État, celui-ci peut gérer librement selon les dispositions légales et réglementaires en vigueur, ce qui inclut les cessions, les donations et de manière générale, tout autre acte juridique juridiquement reconnu, sous réserve que les terrains aient été préalablement immatriculés (art. 21, loi n° 98-750).

Autrement dit, l'immatriculation sera toujours le préalable obligé de toutes les transactions foncières.

La gestion des droits coutumiers constitue évidemment la question essentielle dans le monde rural. Dans le cadre du domaine foncier rural, on constate une évolution si l'on se rappelle que le projet de 1963 de réforme domaniale et foncière avait été mis à l'écart justement parce qu'il était « *trop radical quant à la purge des droits coutumiers* ». La nouvelle loi devait être réaliste, et pour se faire, « *elle considérera les droits coutumiers comme une caractéristique incontournable de la situation actuelle et en prononcera la reconnaissance officielle après enquête et constat d'occupation pacifique* »²¹.

C'est partant de là que le principe est affirmé de l'existence du domaine foncier rural coutumier comprenant, comme on l'a précisé plus haut, les terres sur lesquelles d'une part sont exercés des droits coutumiers conformes à la tradition, d'autre part des droits coutumiers cédés à des tiers²².

Le fondement de cette validation des droits coutumiers consiste dans le constat à l'occasion d'une enquête officielle menée par « *les autorités administratives ou leurs délégués et les conseils des villages concernés, soit en exécution d'un programme d'intervention, soit à la demande des personnes concernées* » (art. 7, loi n° 98-750). Les autorités administratives compétentes sont en fait les sous-préfets qui sont présidents des comités de gestion foncière rurale (art. 2, décret n° 99-594 du 13 octobre 1999, fixant les modalités d'application du domaine foncier rural coutumier de la loi n° 98-750 du 23 décembre 1998).

La procédure de constatation est établie par le même décret. Elle comprend une enquête de reconnaissance des droits sur le terrain, par une équipe dirigée par un commissaire enquêteur désigné par le ministre d'État ministre de l'Agriculture. L'équipe d'enquête comprend un représentant du conseil de village du lieu de situation du terrain, un représentant du comité villageois de gestion foncière et le gestionnaire du bien concerné. « *Aux personnes concernées se joignent les voisins limitrophes, le demandeur et toute autre personne requise pour les nécessités de l'enquête* » (art. 4, décret précité).

« *L'enquête aboutit à : la constitution d'un dossier de délimitation ; l'établissement d'un procès-verbal de recensement des droits coutumiers* » (art. 5, décret précité). Le travail de terrain doit permettre l'établissement « *d'un plan du bien foncier faisant apparaître les parcelles limitrophes (...)* Ce plan est établi par l'opérateur technique agréé conformément aux normes topographiques suivantes... » (art. 6.1, décret précité). C'est le procès-verbal qui doit établir l'« *existence continue et paisible des droits coutumiers* » (approche classique qui signifie que les droits en question ne doivent pas être contestés par des tierces personnes au premier rang desquelles les voisins limitrophes). On remarquera que le texte ne fixe pas la durée de la continuité. Par contre, on peut trouver une indication de celle-ci à un article antérieur lequel, dans une démarche inverse, prévoit que « *les terres du domaine coutumier sur lesquelles des droits coutumiers exercés de façon paisible et continue n'ont pas été constatés dix ans après la publication de la présente loi* », sont considérées comme sans maître. Logiquement, il faudrait donc que les droits constatés aient au moins dix ans d'ancienneté, mais le législateur devrait clarifier ce point.

²¹ Exposé des motifs du projet de loi relative au domaine foncier rural.

²² On remarquera le pragmatisme du législateur ivoirien, lequel en définitive ne tient pas compte des dispositions jusque-là en vigueur qui interdisaient totalement les cessions de droits coutumiers, que ce soit à titre onéreux ou à titre gratuit.

Si le constat est positif, les autorités délivrent un certificat foncier collectif ou individuel selon le cas, lequel ouvre droit à la procédure d'immatriculation selon des modalités fixées par le décret n° 99-594. À chaque certificat foncier devra être joint un cahier des charges définissant des obligations de mise en valeur (art. 14, décret n° 99-594). Il faut encore signaler que la réquisition d'immatriculation devra intervenir dans les trois ans à compter de la date d'obtention du certificat foncier (art. 4, alinéa 2, loi n° 98-750). Si le certificat est négatif, la terre est considérée comme sans maître et est donc appelée à être immatriculée au nom de l'État dont elle constituera une part du domaine privé (art. 4, alinéa 2, loi n° 98-750).

On doit enfin souligner que le législateur innove fortement en reconnaissant la possibilité pour des « *groupements informels d'ayants droit dûment identifiés* », qu'il distingue soigneusement des « *entités publiques ou privées dotées de la personnalité morale* », d'obtenir un certificat foncier comme il est dit ci-dessus (art. 9, loi n° 98-750). En clair, la capacité juridique liée à la personnalité morale n'est plus une condition pour se faire reconnaître un droit foncier, et pour le faire immatriculer. Ce que confirme la loi en dotant ces « *entités exerçant des droits collectifs sur des terres communautaires* » de « *la capacité juridique d'ester en justice et d'entreprendre tous les actes de la gestion foncière* » (art. 10, loi n° 98-750).

● L'organisation administrative

Elle est fondée sur la différenciation entre le monde rural et les zones urbaines pour tout ce qui touche aux questions domaniales, même si l'instrument final de référence, le livre foncier, demeure commun aux deux.

Pour les zones urbaines, la direction du Domaine urbain est en charge de toutes les procédures domaniales, notamment l'émission et le suivi des concessions provisoires jusqu'à la mise en valeur du terrain, quelle qu'en soit la finalité. La même direction gère également les immeubles appartenant à l'État situés en zone urbaine, et devrait s'occuper de suivre les procédures de concessions d'aménagement récemment mises en place en Côte d'Ivoire. Dans la pratique, les procédures administratives sont de la compétence des sous-préfectures.

Pour les zones rurales, l'attribution des concessions est de la compétence du sous-préfet qui est responsable de la réception du dossier, de la publicité, du règlement amiable des oppositions, du constat de l'accord des détenteurs coutumiers, et qui transmet le dossier au ministre de l'Agriculture chargé du Domaine rural. Le service des Affaires domaniales rurales établit le projet d'arrêté d'attribution de la concession provisoire. Concernant le secteur rural, le dispositif administratif est évidemment susceptible d'être remanié dans les mois à venir pour tenir compte de deux données essentielles : l'adoption de la loi sur le Domaine foncier rural en 1998, et la mise en place en 2000 des communes rurales.

Pour tout ce qui touche à la propriété foncière (et donc à l'immatriculation et aux titres fonciers), la compétence est celle de la direction nationale des Domaines, service de la Conservation foncière. Cette gestion du livre foncier demeure très centralisée, même si des efforts sont entrepris pour améliorer cela. Le développement important du Plan foncier rural (PFR) (voir point III.4 - *Pratiques*, ci-après), implique en effet une modification considérable de cette gestion puisque les autorités ivoiriennes considèrent que l'une des conditions du développement réel de ce PFR réside dans la stabilisation juridique des droits fonciers, sous la forme d'une immatriculation qui, à cette occasion, pourrait être simplifiée, ce que rejoignent évidemment les nouvelles dispositions de la loi n° 98-750.

● Les pratiques foncières

En dépit de l'esprit général de la législation et de la volonté de l'Administration de garder un contrôle maximal sur les opérations foncières, il a bien fallu composer avec les propriétaires coutumiers ou ceux qui se prétendaient tels²³. La multiplication des conflits résultant des actions de l'État pour constituer

²³ « Comme de nombreux auteurs l'ont maintes fois souligné, la définition et la constitution du domaine privé de l'État ont toujours provoqué des conflits entre les détenteurs coutumiers et l'administration (...) qui a dû, en fin de compte, reconnaître l'existence d'une propriété coutumière pour incorporer une portion de l'espace dans son propre domaine. » Bourgeois L. et Dubresson A., « Pratiques foncières et production des espaces industriels à Abidjan », in : *Espaces disputés en Afrique noire*, ouvrage collectif, Karthala, 1986, p. 89 et suivantes.

son domaine privé pour des besoins d'opérations d'aménagement, en zone urbaine d'abord, mais aussi en zone rurale, a eu pour effet, dans les années 1970, de susciter la mise en place d'un dispositif relativement formel de gestion des rapports avec les chefs coutumiers.

À l'origine de cela, on trouve en particulier le conflit violent survenu entre les communautés Ebrié des villages d'Anono et d'Akonedo, et les fonctionnaires de l'Urbanisme, qui s'est terminé par un compromis entre l'État et les détenteurs coutumiers, connu sous le nom de *Convention avec les propriétaires coutumiers*, en vertu duquel tout acte de domanialisation d'un terrain villageois devait dorénavant faire l'objet d'une négociation préalable entre l'État et le village concerné. Ce principe amenait évidemment que deux questions soient réglées : qui indemniser et comment indemniser ? Là encore, il y a eu des évolutions. Pour résumer, l'indemnisation doit profiter à la (ou aux) famille(s) maître(s) de la terre, et l'indemnisation consiste en argent et en parcelles de terrains aménagés.

Une autre dimension originale de ces pratiques domaniales et foncières en Côte d'Ivoire consiste dans le fait que celle-ci a introduit depuis pratiquement son Indépendance une pratique originale qui consiste à permettre la constitution d'une hypothèque sur le droit de concession provisoire, en considérant que le droit du concessionnaire est en quelque sorte un droit de superficie. Cela, pour des besoins de financement du développement urbain, les attributaires provisoires de terrain ayant besoin de crédits bancaires pour financer la mise en valeur de leur parcelle. Il serait inopportun d'entamer ici un débat juridique sur la légalité fondamentale de cette opération²⁴. Il faut s'en tenir à constater que le système fonctionne et qu'aucun des acteurs concernés, à commencer par l'État, n'a jugé opportun de le remettre en cause. Qui mieux est, la loi portant concession d'aménagement de 1997 a confirmé la légalité de cette approche. Mais il faut remarquer que la concession intervient dorénavant sur des terrains domaniaux préalablement immatriculés au nom de l'État ou d'une collectivité.

Il faut enfin rappeler le Plan foncier rural, une des grandes initiatives foncières ivoiriennes, qui a été à la base de la loi sur le Domaine foncier rural. Le Plan foncier rural ne peut donc plus aujourd'hui être situé dans les pratiques que comme un « souvenir » permettant de comprendre l'évolution du système légal. Par contre, il sera intéressant d'apprécier l'évolution des pratiques au regard de la loi sur le Domaine foncier rural. Une première évaluation en a été entreprise, indirectement, par J.-P. Chauveau, dans un article publié en juin 2000²⁵, soit dans le contexte politique issu du coup d'État. Même si l'article ne porte pas spécifiquement sur la loi, il propose une évaluation détaillée d'un contexte foncier où les enjeux de l'autochtonie et de l'allochtonie sont dominants. Et ce sont ces enjeux qui justifient la majorité des conflits, quotidiens entre acteurs locaux, épisodiques mais récurrents à l'échelle nationale depuis les années 1990.

Une autre dimension des pratiques (et indirectement des conflits) est celle qui consiste dans les transferts fonciers organisés sous la forme de ce que J.-P. Chauveau appelle « tutorat ». Cette pratique, non spécifique à la Côte d'Ivoire mais qui tient dans ce pays une place importante, est celle qui désigne le processus par lequel un détenteur de droits coutumiers concède des droits fonciers à un « étranger » à la communauté, autrement dit un allochtone. Comme le souligne l'auteur, dans un article à paraître, « *L'individualisation et la monétarisation des transferts de droits fonciers entre autochtones et 'étrangers', loin d'aboutir progressivement à la marchandisation totale des transactions, ne font pas disparaître la double composante foncière et sociopolitique des relations de tutorat.* »²⁶ Il apparaît évident qu'une approche de gestion foncière décentralisée pourrait être nécessaire pour envisager de réguler ces pratiques et donc de limiter les conflits qu'elles génèrent, sous réserve de régler préalablement la question épineuse

²⁴ Le droit de concession provisoire résulte d'un acte administratif [cf. Cour d'appel de l'AOF, Dakar, 22 novembre 1929 (Comptoirs sénégalais), et 22 août 1941 (Dame Rivière)], qui exclut toute compétence judiciaire en cas de litige, et ne permet en aucun cas de considérer qu'il y a un droit de propriété. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle la possibilité de mettre en gage de tels droits provisoires avait été prévue. Il était en effet nécessaire que le concessionnaire puisse proposer une garantie aux établissements de crédit qui lui avançait tout ou partie des ressources nécessaires pour la mise en valeur du terrain exigée par l'acte de concession. Certains juristes ont justifié l'approche ivoirienne par le droit de superficie. Le seul problème est que la concession n'est pas un contrat entre le propriétaire du terrain et le superficiaire, mais un acte souverain de l'État, strictement administratif, ne reposant donc pas sur le droit de propriété de celui-ci.

²⁵ « Questions foncière et construction nationale en Côte d'Ivoire. Les enjeux silencieux d'un coup d'État », in : *Politique africaine*, n° 78, Karthala, juin 2000, p. 94-125.

²⁶ Chauveau J.-P., « Transferts fonciers et relations de 'tutorat' en Afrique de l'Ouest. Évolutions et enjeux actuels d'une institution agraire coutumière », in : *Journal des Sciences sociales*, Gidès-CI, Abidjan, à paraître.

et persistante de la « cohabitation » entre les chefferies traditionnelles et les instances décentralisées modernes.

- **La gestion des conflits**

Tous les litiges relatifs aux concessions sont de la compétence de la juridiction administrative²⁷. Cela concerne toutes les contestations relatives à l'interprétation du contrat, mais par contre, le tribunal civil de première instance demeure compétent pour les questions de procédure et dans la fixation éventuelle d'indemnités liées au retrait ou à la réduction du terrain objet de la concession, de même que pour les dédommagements des occupants éventuels.

Les mêmes principes s'appliquent aux conflits liés aux permis d'habiter.

Tout ce qui touche par contre à la propriété foncière, au livre foncier, au titre foncier, est de la compétence de la juridiction civile de droit commun.

Les litiges concernant les droits coutumiers relèvent en principe de la juridiction civile de droit commun, avec recours à des assesseurs coutumiers, mais il faut signaler que beaucoup de ces litiges sont d'abord soumis à l'Administration territoriale pour arbitrage. Cette pratique, comme ailleurs, est le résultat tout autant d'un certain doute à l'égard de l'impartialité des juridictions que de la simplicité et de la rapidité de l'accès à l'Administration qui représente en permanence l'autorité de l'État.

On peut d'ailleurs s'interroger sur la pertinence des interventions de la justice au vu de certaines décisions. On citera en particulier l'arrêt n° 80 de la Chambre judiciaire, section civile, de la Cour suprême, en date du 9 mai 1989, portant sur une succession coutumière, dont on a vu plus haut qu'elle ne pouvait porter sur des biens fonciers compte tenu des dispositions de la loi du 12 juillet 1971. Or, curieusement, les magistrats de la Cour suprême ne semblent pas connaître cette disposition légale puisque leur décision, sans remettre en cause le principe même de la transmission successorale, porte exclusivement sur le fait que la loi successorale de 1964, dans son article 9, ne crée pas une présomption de propriété sur les biens de *cujus*²⁸.

Comme pour d'autres questions, l'adoption de la loi sur le Domaine foncier rural comme la mise en place prochaine des communes rurales pourraient être de nature à modifier plus ou moins ces modalités de la gestion des conflits de façon à tenir compte des innovations intervenues par exemple dans la reconnaissance des « entités exerçant des droits collectifs » avec une capacité juridique très spécialisée et donc limitée.

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

- **Le domaine des collectivités**

Le régime domanial des collectivités décentralisées est fixé par la loi n° 2003-489 du 26 décembre 2003, portant régime financier, fiscal et domanial des collectivités territoriales et plus précisément dans le livre III de cette loi. En outre, des informations utiles peuvent être recherchées dans les textes spécifiques relatifs à chaque catégorie de collectivités. Il s'agit donc essentiellement des communes et des communautés rurales.

- Les départements

Il existe un domaine départemental comprenant un domaine public et un domaine privé. Le contenu du domaine public est fixé par l'article 126 de la loi n° 2001-477. Ce contenu est semblable à celui indiqué pour les communes. Il faut donc supposer que ce sont les biens à la charge du département qui relèvent de cette catégorie. On mesure ici la nécessité de disposer d'un inventaire précis pour éviter les contestations toujours possibles, ou pire, l'absence d'entretien.

²⁷ Art. 12 du décret du 15 novembre 1935.

²⁸ Cf. *Revue ivoirienne de droit*, n° 1, 1999, p. 87-89.

Par contre, on doit remarquer que le même texte ne fournit aucune indication sur le domaine privé du département. En l'absence d'autre précision, il faut présumer que ce domaine comprend les biens immatriculés au nom de celui-ci car ceux-là seuls, légalement, sont susceptibles d'être objet d'un droit de propriété.

. Les communes

Les communes, dotées de la capacité juridique et de l'autonomie financière, disposent de leur propre patrimoine incluant des composantes domaniales privatives et publiques. L'article 102 de la loi n° 1180 précise que « *le domaine communal comprend le domaine public et le domaine privé* ».

Font partie du domaine public « *les parcelles appartenant à la commune et qui ont reçu, de droit ou de fait, une affectation comme rues, routes, places et jardins publics, à l'exception de ceux dont la création et l'entretien incombent à l'État ; les parcelles appartenant à la commune et qui supportent des ouvrages en vertu des permissions de voiries prévues par la présente loi, ou d'autres ouvrages d'intérêt public (...); les parcelles appartenant à la commune et constituant l'assiette d'un ouvrage prévu aux plans d'aménagement ou d'urbanisme, régulièrement approuvés ou ayant fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique (...); tous les autres biens compris dans le domaine public lorsqu'ils ont été remis à la commune...* » (art. 103, loi n° 1180). On soulignera ici la répétition, tout au long de l'article, du qualificatif « appartenant à », ce qui, juridiquement, renvoie donc à l'appropriation et la disponibilité de principe que celle-ci fonde. Or, il faut le rappeler, un des principes de base du domaine public consiste justement dans la mise à l'écart totale de ce dernier concept. Par-delà cette observation critique, il suffit d'indiquer que le domaine public communal est soumis au même régime juridique que celui de l'État.

Le domaine privé est réduit au minimum : « *les biens affectés à un service public, tels que les immeubles, cimetières, halles, marchés, crèches, écoles ; les biens patrimoniaux* » (art. 105 loi n° 1180). On notera la dissociation claire entre ce qui est d'usage collectif et ce qui relève du patrimoine, sans autre précision. Il ne peut donc s'agir que de biens dûment appropriés, donc immatriculés au nom de la commune concernée. Ce domaine privé peut être aliéné et prescrit dans les mêmes règles que celles applicables au domaine privé de l'État.

Par contre, les communes ne disposent pas, comme l'État, de l'application du principe de présomption de domanialité sur les terres non appropriées par écrit et non occupées coutumièrement, sises dans les limites de leur périmètre administratif reconnu. Leur intervention patrimoniale doit donc se limiter aux seuls terrains leur appartenant expressément, acquis à titre gratuit ou onéreux.

. Les « entités » de la loi sur le Domaine foncier rural

Il faut ajouter encore une fois l'existence depuis la loi de 1998 de nouvelles « entités » juridiques, de caractère communautaire et collectif, susceptibles de disposer d'un patrimoine foncier et d'une capacité de gestion, sans devenir pour autant des personnes morales au sens classique du terme. Il sera donc nécessaire ultérieurement, pour la Côte d'Ivoire, de s'interroger sur l'existence administrative et territoriale de ces structures.

Le tableau de la page ci-après met en évidence la comparaison du système foncier des collectivités, et de celui domanial et foncier de l'État.

Tableau de synthèse : Acteurs locaux, Décentralisation et Foncier en Côte d'Ivoire

Acteur local	Nature CL ou CA (1)	Capacité juridique	Autonomie financière	Patrimoine foncier	Pouvoir domanial (2)	Fiscalité à base foncière	Ressources naturelles
Région	CA/CA	CL Oui	CL Oui	CL	CA	?	
Département	CA/CL	CL Oui	CL Oui	CL	CA		
Sous-préfecture	CA				CA (domaine rural)		
District	CA/CL			CL	CL (Lettres d'attribution et arrêtés de concession provisoire)		
Commune	CL	Oui	Oui	Oui Terrains immatriculés au nom de la commune	Non	- Revenus du patrimoine foncier - Revenus fiscaux tirés notamment des impôts fonciers (contribution foncière sur les propriétés bâties et non bâties ; surtaxe foncière sur les propriétés insuffisamment bâties ; taxe sur les biens de main-morte), et de la patente.	Pas de rôle spécifique
Village	CA	Non	Non	Indirectement à travers des opérations ponctuelles comme le Plan foncier rural		Non	De manière indirecte dans certaines opérations ponctuelles
Entités coutumières (3)		Relative et spécialisée	Partielle et fonction de la capacité	Certificat(s) foncier(s)			

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 ici 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 vagues et sans maître. Il ne s'agit donc en aucun cas du pouvoir de gérer le patrimoine foncier de l'acteur considéré.
3. L'entité correspond à une structure communautaire non reconnue administrativement comme collectivité, ni juridiquement comme personnalité morale de plein exercice.

- **La participation des collectivités à la gestion domaniale et foncière**

En ce qui concerne les communes à caractère urbain, leur contribution à la gestion des procédures domaniales et foncières se limite au seul permis d'habiter (on a signalé plus haut les limites théoriques de l'application de cette forme domaniale, mais il est évident qu'aucune autorité locale ne serait prête à renoncer à un pouvoir domanial reconnu, quel qu'il soit) pour les terrains urbains situés sur leur territoire, l'Administration déconcentrée demeurant seule compétente pour tous les autres cas. La question devra, semble-t-il, être reposée concernant l'attribution des terrains ruraux sous la forme de concession, laquelle demeure aujourd'hui de la compétence du sous-préfet.

Selon la loi de 2003 portant transfert des compétences, c'est dorénavant le district qui est compétent pour la délivrance des lettres d'attribution et des arrêtés de concession provisoire (art. 13.3). Il faut rappeler ici que ces documents sont destinés à la gestion domaniale des terres urbaines.

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

Les collectivités locales de Côte d'Ivoire tirent leurs ressources pour l'essentiel (environ 60 %) de la fiscalité, pour 20 % des recettes des services et la gestion de leur patrimoine, et pour le solde, de l'État par différents transferts²⁹.

Il faut encore rajouter, pour être complet et même si les décrets d'application manquent, les dispositions de la loi de 1998 sur le domaine foncier rural qui prévoient précisément que « *Les collectivités et les particuliers propriétaires de terres rurales sont passibles de l'impôt foncier tel que fixé par la loi.* »³⁰ Cette ressource fiscale nouvelle s'ajouterait évidemment aux recettes tirées de la location des mêmes terrains. Cette disposition est évidemment de nature à ralentir la régularisation foncière envisagée, mais le législateur y a pensé en prévoyant des mesures de sanction et de rétorsion spécifiques comprenant, outre les poursuites habituelles pour défaut de paiement des impôts et taxes, la possibilité pour l'État de se payer de manière privilégiée sur les impenses réalisées par le propriétaire ou locataire défaillant³¹.

VI. La gestion des ressources naturelles

Il s'agit d'un problème considérable compte tenu de l'importance de la forêt, à la fois sur le plan écologique et climatique, et sur le plan économique. Il faut y ajouter la nécessité de protéger un milieu fragile contre la progression brutale et presque sans contrôle des cultures, notamment de plantations, lesquelles envahissent progressivement tous les terrains, en particulier ceux « défrichés » involontairement par les forestiers en quête de grumes recherchées. Si l'on considère les textes spécifiques, l'État demeure largement le « *maître des ressources naturelles renouvelables comme il entend toujours être celui de la terre* », même si certaines compétences ont été transférées aux collectivités territoriales.

Par contre, les compétences reconnues aux collectivités décentralisées s'appliquent largement à l'environnement. C'est ainsi que la région, dans l'article 11.7 de la loi portant transfert de compétences de l'État aux collectivités territoriales, est en charge « *en matière de protection de l'environnement de gestion des ressources naturelles : a) l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des plans régionaux d'action pour l'environnement et la gestion des ressources naturelles en harmonie avec le plan national ; b) la gestion, la protection et l'entretien des forêts, des parcs naturels et zones protégées d'intérêt régional ; c) la gestion des eaux continentales, à l'exclusion des cours d'eau à statut départemental national ou international...* ».

Le département est invité à donner un avis consultatif sur les plans directeurs d'urbanisme et les plans d'urbanisme de détails des villes et communes (art. 12 3, loi du 2 juillet 2003) ; de la gestion, la

²⁹ *Annuaire des décentralisations en Afrique*, ouvrage précité, p. 28.

³⁰ Art. 24, loi n° 98-750 précitée.

³¹ Art. 25, loi n° 98-750 précitée.

protection et l'entretien des forêts, zones, parcs et sites naturels d'intérêt départemental ; de la gestion des eaux continentales à l'exclusion des cœurs d'eau à statut régional, national ou international. Le district a l'initiative des plans directeurs du district, des projets de lotissement, des plans d'urbanisme de détails, de la gestion du patrimoine foncier du district, de la délivrance des lettres d'attribution et des arrêtés de concessions provisoires, et plus largement de la gestion des terrains urbains.

La ville s'occupe entre autres de la gestion de son patrimoine foncier et des espaces verts et forestiers naturels d'intérêt urbain.

La commune est compétente entre autres, pour « *la proposition de déclassement des réserves administratives et du domaine public communal* », des permis de construire, de la délivrance des lettres d'attribution et des arrêtés de concession provisoire pour les communes situées hors du périmètre d'un district, des zones et sites naturels d'intérêt communal.

On l'aura remarqué, bon nombre de ces compétences sont qualifiées au regard de « *l'intérêt...* », ce qui pose évidemment la question de la caractérisation de cet intérêt. Il faut se demander ici si la règle sera celle de la subsidiarité, profitant à la collectivité du plus bas niveau ou si au contraire, ce sera *a priori* toujours celle du dessus, à commencer par l'État, qui sera déterminante.

Alain ROCHEGUDE et Caroline PLANÇON

Annexe : Éléments de législation relatifs à Côte d'Ivoire

- **Organisation et administration du territoire**

- Loi n° 80/1180 du 17 octobre 1980, relative à l'organisation municipale
- Loi n° 80/1181 du 17 octobre 1980, portant régime électoral municipal
- Loi n° 80/1182 du 17 octobre 1980, portant statut d'Abidjan
- Décret n° 80-1184 du 18 octobre 1980, fixant le ressort territorial des communes de la ville d'Abidjan
- Décret n° 80-1185 du 18 octobre 1980, fixant la composition numérique des conseils municipaux des communes de Côte d'Ivoire (exception faite de la ville d'Abidjan)
- Décret n° 80-1186 du 18 octobre 1980, fixant pour chaque commune le nombre des adjoints au maire (exception faite pour la municipalité de la ville d'Abidjan)
- Loi n° 95-892 du 27 octobre 1995, d'orientation sur l'organisation générale de l'administration territoriale
- Loi n° 95-893 du 27 octobre 1995, relative aux communautés rurales
- Loi n° 2001-476 du 9 août 2001, d'orientation sur l'organisation générale de l'administration du territoire
- Loi n° 2001-477 du 9 août 2001, relative à l'organisation du département
- Loi du 2 juillet 2003, portant transfert et répartition des compétences de l'État aux collectivités territoriales
- Loi n° 2003-489 du 26 décembre 2003, portant régime financier, fiscal et domanial des collectivités territoriales

- **Domaines/Foncier**

Sur le domaine foncier rural

- Loi n° 98-750 du 23 décembre 1998, relative au domaine foncier rural
- Décret n° 99-594 du 13 octobre 1999, fixant les modalités d'application au domaine foncier rural coutumier de la loi n° 98-750 du 23 décembre 1998
- Décret n° 99-595 du 13 octobre 1999, fixant la procédure de consolidation des droits de concessionnaires provisoires des terres du domaine foncier rural
- Décret n° 99-593 du 13 octobre 1999, portant organisation et attributions des comités de gestion foncière rurale
- Arrêté n° 45-PM du 20 juillet 2001, portant réorganisation de la commission foncière rurale
- Arrêté n° 111/Minagra du 6 septembre 2000, définissant le procès-verbal de recensement des droits coutumiers et les documents annexes
- Arrêté n° 112/Minagra du 6 septembre 2000, définissant le formulaire de constat d'existence continue et paisible de droits coutumiers sur le domaine foncier rural

- Arrêté n° 139/Minagra du 6 septembre 2000, définissant les formulaires de requête d'immatriculation d'un bien foncier rural objet d'un certificat foncier
- Arrêté n° 140/Minagra du 6 septembre 2000, définissant les formulaires de demandes de bail emphytéotique sur un bien foncier rural objet d'un certificat foncier
- Arrêté n° 30/Minagra du 15 mai 2001, définissant les formulaires d'approbation et de validation des enquêtes foncières rurales officielles

Sur le domaine public

- Décret du 29 septembre 1928, portant réglementation du domaine public et des servitudes d'utilité publique en AOF, complété et modifié par les décrets des 7 septembre 1935, 3 juin 1952 et 5 mai 1955
- Arrêté du 24 novembre 1928, réglementant les conditions d'application du décret du 29 septembre 1928

Sur le domaine privé

- Décret du 15 novembre 1935, abrogeant le décret du 23 octobre 1904 sur le Domaine et portant réglementation des terres domaniales en AOF
- Arrêté n° 2164 AG du 9 juillet 1936, réglementant l'aliénation des terrains domaniaux en Côte d'Ivoire, modifié par l'arrêté n° 83-D du 31 janvier 1938
- Loi du 25 juin 1902 sur le bail emphytéotique
- Circulaire n° 106 SE-4 du 15 février 1937, au sujet des terrains occupés sans titre régulier
- Circulaire n° 263 SE-4 du 27 avril 1937, relative à l'amodiation des terres domaniales par bail emphytéotique
- Circulaire n° 292 SE-4 du 6 mai 1938, relative aux baux emphytéotiques
- Arrêté n° 230 du 23 mars 1909, réglementant les permis d'habiter
- Arrêté n° 52 D du 30 mars 1921, modifiant et complétant celui du 23 mars 1909 relatif au régime des permis d'habiter
- Arrêté n° 220 D du 11 octobre 1943, sur la transformation des permis d'habiter du quartier de Treichville en concession provisoire
- Décret n° 70-338 du 25 mai 1970, portant réglementation de la procédure d'attribution des terrains urbains
- Décret n° 71-74 du 16 février 1971, relatif aux procédures domaniales et foncières

Sur l'expropriation

- Décret du 25 novembre 1930, réglementant l'expropriation pour cause d'utilité publique et l'occupation temporaire en AOF, modifié par décrets du 24 août 1933 et du 9 février 1949
- Décret n° 57-243 du 24 février 1957, instituant dans les territoires d'outre-mer une procédure d'expropriation spéciale pour certaines terres acquises à la suite d'octroi de concessions provisoires
- Arrêté n° 8868 F. du 28 octobre 1958, fixant les mesures d'application du décret n° 57-243 du 24 février 1957, instituant dans les territoires d'outre-mer une procédure spéciale pour certaines terres acquises à la suite d'octroi de concessions domaniales

Sur le régime foncier

- Décret du 26 juillet 1932, portant organisation du régime de la propriété foncière en AOF
- Décret n° 49-299 du 23 février 1949 (copropriété par appartement)

- Décret n° 64-164 du 16 avril 1964, portant interdiction des actes sous seing privé en matière immobilière
- Loi n° 71-338 du 12 juillet 1971, relative à l'exploitation rationnelle des terrains ruraux détenus en pleine propriété

Cadastre et travaux fonciers

- Extrait de l'instruction générale du 26 octobre 1906
- Arrêté général n° 901-SE du 15 avril 1993
- Arrêté n° 801 TP du 8 décembre 1950
- Circulaire n° 4266-TP/ST du 29 septembre 1955
- Arrêté n° 7491-TP du 6 septembre 1956, fixant les conditions d'agrément des géomètres chargés des opérations de bornage
- Arrêté n° 673-MFAEP/CAB du 20 avril 1962, portant création d'un service du Cadastre du ministère des Finances
- Arrêté n° 1652 du 27 novembre 1959, fixant la réglementation des opérations foncières en Côte d'Ivoire

● Divers

- Loi du 20 décembre 1965, portant Code forestier
- Décret n° 78-321 du 15 mars 1978, portant application de la loi du 20 décembre 1965
- Loi n° 96-766 du 3 octobre 1996, portant Code de l'environnement
- Arrêté primatorial n° 720 du 4 février 1997, créant la Commission nationale sur la dégradation des terres
- Loi n° 98-755 du 23 décembre 1998, portant Code de l'eau