

Décentralisation, acteurs locaux et foncier

Alain Rochegude et Caroline Plançon

FICHES PAYS

A map of the African continent is shown in the background. The map uses two shades of green: a darker green for most countries and a lighter green for a few countries in North and East Africa. The map is centered on the continent, with the Atlantic Ocean to the west and the Indian Ocean to the east. The text 'FICHES PAYS' is written in blue, underlined, and positioned horizontally across the middle of the map.

Novembre 2009

Décentralisation, foncier et acteurs locaux : fiches pays

Novembre 2009

Alain Rochegude, professeur de Droit public associé Université Paris 1, consultant, et
Caroline Plançon, consultante

Maquette : Isabel Berest et Hélène Gay.
Imprimé par l'Imprimerie Chirat, septembre 2010.

Avertissement

1 - Les présentes fiches pays constituent une partie des résultats d'une grande étude menée en 2008 et 2009 dans le cadre du projet mobilisateur « Appui à l'élaboration des politiques foncières » financé par le MAEE¹ et l'AFD² et piloté par le Comité Technique « Foncier et développement » de la Coopération française. Ces fiches par pays devront faire l'objet, dans le cadre général de l'étude, d'une analyse de synthèse complémentaire du présent travail. Cette étude fait suite à celle menée à la fin des années 1990, publiée en 2000, en coédition entre le ministère français de la Coopération et le PDM de Cotonou.

2 - L'étude, ambitieuse par son champ, a été concentrée, sur les dispositifs institutionnels. Les pratiques ne sont présentées que de manière synthétique, voire caricaturale, surtout si l'on connaît les spécificités multiples en matière de foncier, dans un pays donné. Les données ne doivent permettre que de tracer les grandes lignes d'un paysage complexe, d'en tirer des éléments méthodologiques de compréhension et d'utilisation, mais aussi de mettre en évidence les cas méritant d'être approfondis en tant que modèles ou sources d'inspiration.

3 - Par rapport à l'édition précédente, de 2002, un certain nombre de pays ont été ajoutés ; tous ceux déjà traités ont été révisés pour tenir compte de l'évolution institutionnelle dans chacun d'eux. Pour chaque pays déjà traité dans l'édition précédente, un bref résumé introductif met en évidence les évolutions (ou absences d'évolution) constatées.

4 - Tous les pays ne font pas l'objet d'un traitement quantitativement et qualitativement identique. L'analyse de chacun d'eux tient compte des informations disponibles. Pour d'autres, l'information consiste dans des textes extrêmement récents et un accent particulier a été mis sur l'analyse de ces nouvelles règles et sur leur impact potentiel. Dans d'autres cas, au contraire, les informations peuvent être périmées, ayant été recueillies pour l'essentiel en 1997, même si de multiples mises à jour ont été réalisées depuis.

5 - Les analyses ont été menées, *grosso modo* (en tenant compte des conditions spécifiques des pays étudiés et des documents disponibles), selon une grille d'analyse qui figure à l'annexe 1 du document. Le vocabulaire technico-juridique est recensé dans l'annexe 2, de manière à permettre une lecture utile des fiches. Il doit être resitué dans le contexte des pays étudiés ; le bail emphytéotique, par exemple, n'a pas exactement la même signification juridique dans un pays dans lequel le droit fondamental sur le sol appartient à l'État seul (Angola par exemple) ou peut être pleinement approprié par une personne privée (Mali par exemple).

6 - Enfin, les analyses présentées, par-delà la simple description du contenu des textes et des organisations, n'engagent que les auteurs du présent travail.

¹ MAEE : Ministère français des Affaires étrangères et européennes.

² AFD : Agence Française de Développement.

Préambule

I. Contexte et objectifs de l'étude et de l'inventaire

Le présent document constitue une édition mise à jour d'un travail publié en 2000, qui avait été réalisé pour le compte du ministère en charge de la Coopération et le PDM de Cotonou. Le présent document consiste donc d'une part, en la mise à jour des fiches précédentes, d'autre part, en l'ajout d'un certain nombre de nouvelles fiches pays. Dans l'ensemble, il s'agit toujours, à travers une étude très largement institutionnelle, mais ne négligeant pas pour autant les pratiques permettant l'interprétation des législations, de faire une sorte de bilan de la prise en compte du secteur foncier et dans une moindre mesure des ressources naturelles renouvelables, dans les dispositifs de décentralisation censés permettre à de nouveaux acteurs, locaux, de mieux prendre en main leurs affaires. La gestion de la terre est évidemment une dimension essentielle de celles-ci, en zone rurale comme en zone urbaine. Par rapport à la première édition, des évolutions se sont produites ; les liens nécessaires entre ces différents volets législatifs et réglementaires dont on déplorait la faiblesse, se sont renforcés dans un certain nombre de pays, par exemple, pour l'espace francophone, Madagascar, et plus récemment le Bénin. Par contre, par-delà les apparences des textes, il n'est pas certain que la logique fondamentale de ces corrélations nécessaires soit établie dans nombre d'autres pays.

Pour l'édition précédente, l'étude avait été menée en deux phases principales : d'abord l'établissement d'un inventaire, ensuite l'approfondissement des résultats pour quelques pays choisis, pour leur dispositif institutionnel, leurs pratiques, leurs objectifs, de manière à essayer de dégager une méthodologie d'approche valable pour l'ensemble des processus de décentralisation. La présente « mise à jour » ne porte que sur la phase inventaire ; autrement dit, elle consiste dans la mise à jour des fiches, le document de synthèse demeurant à produire.

Il est important de souligner l'importance pratique de cet inventaire. Il permet de faire un bilan institutionnel rapide, aussi à jour que possible, précis et structuré. Les textes, surtout en matière de décentralisation, se sont multipliés dans les pays concernés, parfois pour tenir compte des réalités pratiques des premières actions de décentralisation. Cela est encore plus vrai pour les textes fonciers et ceux relatifs à la gestion de ressources naturelles renouvelables, revus pour y introduire la dimension décentralisée. Par contre, il manque toujours, trop souvent, les décrets d'application, et il n'est pas rare que les textes produits ne soient pas en cohérence les uns avec les autres. Il est d'ailleurs tout aussi courant que les nouveaux textes ne précisent pas vraiment le sort de l'ensemble des anciennes dispositions relatives à la même matière³. Le plus souvent, le rédacteur se contente d'une formule aussi large que vague du genre : « *La présente loi abroge toutes les dispositions antérieures contraires...* », avec parfois mention particulière d'un texte : « *notamment la loi n°...* », ce qui amène à de multiples incertitudes, voire des erreurs.

³ On notera ici que le travail de mise à jour des textes devrait être partie intégrante de l'élaboration d'une nouvelle législation ou réglementation. Cela devrait se concrétiser par la publication, en même temps que du nouveau texte, de la version corrigée des anciens qui demeurent en partie applicables. Il s'agit là d'une dimension qui devrait notamment être prise en compte dans les projets qui incluent l'élaboration de nouveaux textes. Certes, cela représente des coûts supplémentaires et du temps, mais c'est la condition *sine qua non* pour que la loi soit applicable.

II. L'organisation du travail

Le travail a été mené selon la même grille méthodologique de base, de façon à établir un minimum de cohérence dans la démarche et surtout pour permettre une meilleure interprétation comparative. Cette grille, utilisée pour la collecte de l'information, a également été utilisée pour présenter les données recueillies, même si parfois celles-ci exigent que soient introduites des nuances ou variantes.

La présentation par pays reprend donc, en principe (mais il peut y avoir des exceptions compte tenu des circonstances locales), les points forts de la grille méthodologique exposée en Annexe 1. Ces fiches ont été soumises, dans la plupart des pays, à des correspondants locaux qui avaient la charge de les revoir, ce qui a permis un certain nombre d'améliorations.

En tête de chaque notice « pays » figure un résumé de présentation des points caractéristiques de la situation de la décentralisation et du foncier.

Par ailleurs, trois tableaux de synthèse proposent, pour chaque pays, une présentation synthétique et visuelle, même si un peu caricaturale, de l'organisation administrative territoriale, de la gestion domaniale et foncière, ainsi que la synthèse de ces deux aspects, de manière à bien mettre en évidence l'existence ainsi que le rôle et les pouvoirs des acteurs locaux, tout au moins de ceux qui sont reconnus.

Enfin, les textes utilisés dans l'analyse ou cités dans les notices par pays figurent dans une annexe à chaque fiche, donc par pays, où ils sont regroupés, pour chaque pays, par grands sujets : organisation administrative, gestion domaniale et foncière, gestion des ressources naturelles, etc.

III. Les grandes conclusions de l'étude

L'enjeu le plus important est évidemment d'essayer de caractériser l'évolution des dispositifs institutionnels et juridiques depuis la première version de ce travail.

Le constat semble s'imposer :

- Depuis 2000, de nombreux pays ont modifié leur législation relative à la gestion de la terre, celle relative aux collectivités décentralisées, et le plus souvent en tenant compte de la nécessité d'une articulation entre les deux. Autrement, dit, progressivement, quelle que soit l'aire juridique de rattachement (civiliste ou de *Common Law*), la compétence foncière est de plus en plus reconnue comme une compétence locale, soit par sa décentralisation (dans la plupart des cas), soit par sa reconnaissance comme une nouvelle compétence (Madagascar ou le Bénin, entre autres).
- Ce constat est souvent lié à un autre, celui de la disparition, dans beaucoup de pays, de la présomption de domanialité qui faisait de l'État un véritable « maître de la terre ». La corrélation entre les deux semble évidente mais elle ne l'est pas pour autant ; rien n'empêche de reconnaître des compétences publiques décentralisées tout en en restreignant le champ par le maintien de la présomption.
- La disparition de cette dernière est généralement faite « au profit » d'une reconnaissance plus ou moins large, plus ou moins structurée juridiquement, de ce que l'on appelle droits coutumiers, pratiques et autres maîtrises foncières, autrement dit le « droit des usagers ». Rappelons ici que la négation de celui-ci était la condition d'une véritable efficacité de la présomption de domanialité : tout usager sans titre écrit de propriété était de fait comme légalement « exproprié » des droits qu'il détenait selon les règles localement reconnues et donc légitimement établies.
- Dans de nombreux pays, la question foncière intègre désormais celle des ressources naturelles renouvelables ; les exposés de motifs de certaines lois affirmant sans ambiguïté la nécessité, dans la loi foncière et domaniale, de tenir compte des préoccupations environnementales et du développement durable. Cela ne signifie pas pour autant que les législations soient intégrées comme la Réforme agraire et foncière du Burkina avait essayé de le faire. On constate que les approches juridiques demeurent largement « verticales », « monolithiques », – il y a dans le même pays, outre la loi sur les terres, celle sur l'eau, celle sur la forêt, celle sur la faune, celle sur la flore... –

et les passerelles sont à rechercher, sinon à construire. Dans le même sens, on peut constater que les textes miniers sont peut-être encore plus en marge des textes fonciers ; en effet, beaucoup de codes miniers intègrent des dispositifs juridiques proposant un cadre organisant les rapports entre les détenteurs des droits sur le sol et ceux qui ont les droits d'exploration ou d'exploitation, mais les références utilisées ne sont pas forcément en accord avec celles de la loi sur les terres.

Sommaire

Avertissement	1
Préambule	3
Introduction	9
Angola	27
Bénin	37
Burkina Faso	53
Burundi	83
Cameroun	95
Cap-Vert	121
Congo	131
République démocratique du Congo	143
Côte d'Ivoire	155
Djibouti	175
Gabon	191
Ghana	205
Guinée Conakry	217
Madagascar	237
Mali	259
Maroc	285
Mauritanie	303
Mozambique	323
Niger	335
Rwanda	359
Sénégal	377
Tchad	403
Togo	417
En guise de conclusion	433
Annexe 1 : grille méthodologique	437
Annexe 2 : lexique abrégé	439

Introduction

En Afrique, le Foncier constitue depuis toujours un enjeu fort du développement local. Matière largement juridique puisqu'il s'agit le plus souvent de définir les règles s'appliquant à l'appropriation et à la détention de la terre, le Foncier, peut-être trop « juridifié » à une époque, est devenu le champ d'investigation de multiples spécialistes d'autres disciplines, ne disposant pas nécessairement de l'expertise juridique nécessaire, mais souhaitant tous apporter leur contribution à la matière. Cela a eu pour effet indirect de rendre difficile la mise en cohérence du droit et des investigations autour des pratiques, alors qu'elle est absolument nécessaire. Il fallait donc mener des travaux permettant de pallier, au moins partiellement, cet inconvénient. C'est dans ce contexte qu'il faut situer la pertinence du présent travail.

A cette première ambition, il était devenu nécessaire, dans les années 1990, de prendre en compte les processus de décentralisation engagés dans de multiples pays qui ont justifié la mise en place de nouveaux acteurs, les collectivités locales ou territoriales décentralisées, dotées de compétences multiples sur leur territoire spécifique. L'exercice de ces compétences implique une maîtrise de ce dernier, mais aussi, indirectement, une identification claire des statuts des terres publiques ou privées.

Comme l'enquête publiée en 2000 portant sur 15 pays l'a montré, on ne pouvait alors que constater, pour le déplorer, que les dispositifs institutionnels relatifs aussi bien au Foncier qu'à la décentralisation, ne traduisaient que très imparfaitement cette évolution. L'étude, très largement institutionnelle mais ne négligeant pas pour autant les pratiques, avait en effet permis d'évaluer la prise en compte du secteur foncier et dans une moindre mesure des ressources naturelles renouvelables, par les dispositifs de décentralisation.

Alors que ceux-ci étaient censés permettre à de nouveaux acteurs locaux de mieux prendre en mains leurs affaires, y compris (et peut-être surtout) la gestion de la terre, il apparaissait de manière assez générale que les liens nécessaires n'étaient pas établis entre ces différents volets législatifs et réglementaires. Qui est plus, ni l'esprit, ni la logique fondamentale de ces corrélations nécessaires ne semblaient exister.

La présente étude vise à une évaluation des évolutions intervenues depuis 2000, reprenant la situation des pays déjà étudiés et en élargissant le champ géographique d'investigation, notamment pour y inclure des pays d'Afrique centrale, de l'Est et du Nord. Comme pour la première étude, il a donc fallu collecter des textes, très nombreux, souvent évolutifs, parfois disponibles seulement en anglais ou en portugais. On peut au passage renouveler le constat déjà fait en 2000 ; ces textes sont rarement accessibles non seulement en France, ce que l'on pourrait comprendre, mais même dans les pays concernés, même si les ressources offertes par l'Internet ont contribué à améliorer la situation. Cette relative indisponibilité de la législation fait à l'évidence partie du problème institutionnel autant que des difficultés du travail réalisé.

L'investigation et l'analyse liée ont été menées en s'appuyant sur un outil unique d'analyse et d'interprétation de chaque pays, sous la forme d'une grille méthodologique permettant de couvrir l'ensemble des champs d'investigation. Une copie de cette grille et de son mode d'emploi figure en annexe 2 du présent document.

Pour faciliter l'appréciation de la situation, la présente introduction qui fait un peu la synthèse de l'étude s'appuiera sur le cadre retenu pour la synthèse de l'étude 2000. C'est ainsi que dans un point 1, on dressera un diagnostic de synthèse pour mettre en évidence les évolutions intervenues. On peut d'ores et déjà souligner que dans des pays en nombre croissant, la législation met de plus en plus en cohérence la volonté de décentraliser et les nouveaux modes d'accès à la terre et de détention de celle-ci.

Puis dans un point 2, il sera examiné quelles nouvelles propositions et orientations méthodologiques pourraient être proposées, en tenant compte de celles qui avaient été faites en 2000, mais aussi de la mesure dans laquelle elles auraient été suivies d'effet ou se sont trouvées concrétisées.

I. Éléments de synthèse et grandes tendances

Les études monographiques consacrées à chaque pays ont permis dans une lecture comparative de dresser un tableau général de la situation des rapports foncier/acteurs locaux tels que la décentralisation plus ou moins avancée permet de les mettre en place. Les principaux résultats de cette analyse peuvent être présentés en tenant compte des grandes catégories identifiées pour l'analyse, et toujours avec l'idée fixe de mieux identifier les acteurs locaux (les collectivités de base de la décentralisation), en particulier à travers les pouvoirs et compétences qui leur sont reconnus.

Seront donc successivement présentés : la synthèse relative à l'organisation de la décentralisation, autrement dit l'identification des acteurs locaux (A) ; les lignes directrices des législations domaniales et foncières (B) ; les pouvoirs domaniaux et fonciers reconnus aux acteurs locaux, par les différents dispositifs institutionnels (C) ; le bilan de la capacité patrimoniale et financière reconnue à ces mêmes acteurs locaux, à partir du Foncier (D) ; enfin, les pouvoirs de gestion des ressources naturelles et de l'environnement attribués à ces acteurs locaux (E).

• La mise en place de la décentralisation : quels acteurs locaux ?

Le constat établi permet de considérer que la décentralisation continue souvent d'apparaître comme un processus un peu artificiel. Elle donne souvent l'impression d'être largement une déconcentration. Le fait que les collectivités soient souvent calquées sur les circonscriptions administratives préexistantes n'est assurément pas étranger à cette perception. Dans cette logique, il n'est pas surprenant de constater que les paramètres classiques que sont la « communauté d'intérêts » et l'autonomie financière, ne semblent pas réellement établis.

. Une décentralisation souvent artificielle

On peut continuer de considérer que la décentralisation demeure largement le produit d'une exigence importée, même si elle a été proclamée comme un choix politique fondamental dans certains pays comme le Mali ou le Bénin. En dépit de cela, petit à petit, des collectivités sont mises en place. Cela justifie sans doute que la décentralisation, surtout dans les pays francophones – mais c'est vrai dans les autres zones linguistiques –, apparaisse comme bâtie de toutes pièces par le haut, par l'État.

Le fait que tous les pays soient au départ d'origine coloniale, donc rattachés à des métropoles dotées d'un modèle étatique centralisé et fort (indispensable pour mener l'entreprise coloniale), joue sans doute en faveur de cette relative uniformité dans la démarche, par-delà les détails des réalités locales. Soulignons aussi que pour les nouveaux États indépendants, l'exigence d'unité était tout aussi forte. Cette genèse de la décentralisation, presque exclusivement fondée sur une démarche gouvernementale concrétisée par un processus législatif, explique que l'on ne soit pas surpris par le caractère souvent irréel (au sens étymologique du terme) de l'application sur le terrain des dispositifs institutionnels concernés.

Les rédactions des textes se ressemblent souvent, les niveaux de décentralisation aussi (communes, départements, régions, etc.), les appellations peuvent être les mêmes, les modalités de transfert de compétences, les modes d'organisation internes des collectivités, apparaissent au fil des articles lus de manière comparative, comme dictés par la même inspiration, fondés sur les mêmes références, par-delà les réalités nationales de chacun des pays.

Cela explique sans doute aussi que la question de la place du village, entité de base dans la vie quotidienne de nombreux pays, demeure non réglée, même si certaines approches apparaissent potentiellement porteuses d'innovation (Mozambique, Angola, Bénin, Burkina Faso, etc.).

. La communauté d'intérêts : une référence ambiguë pour « identifier » les collectivités

La référence à la communauté d'intérêts et à la capacité économique d'assumer les choix résultant de cette dernière devrait atténuer les effets de cette approche, mais qu'en est-il vraiment par rapport aux collectivités réelles, petites ou grandes, non encore dotées d'un statut décentralisé, local ou territorial ?

La marge d'autonomie laissée à l'initiative locale, qui devrait être primordiale, est ici largement secondaire. Sinon, les paramètres techniques n'auraient pas dû être déterminants. Or ce sont eux qui régissent tout, de la création de la collectivité à son fonctionnement.

Il est donc logique de s'interroger sur la pertinence des niveaux de collectivités reconnus par les textes. Par exemple, la région est souvent définie comme collectivité. Quelle est sa pertinence dans un contexte où l'État lui-même n'a pas de capacité de gestion, pas de capacité financière ? Cette nouvelle structure, aussi étrangère que les précédentes à un univers quotidien fait de multiples difficultés qui justifient l'existence systématique de l'informel sous toutes ses formes, peut-elle vraiment être crédible comme animateur du développement ?

À l'inverse, comme on l'a annoncé plus haut, dans la quasi-totalité des cas étudiés, le village qui dans les faits constitue la collectivité de base de la vie rurale, et même, dans une certaine mesure de la vie urbaine, est pour ainsi dire ignoré, dans le meilleur des cas réduit à l'état de circonscription, de subdivision sans personnalité morale, donc sans capacité juridique ni patrimoniale, sans pouvoirs réels, même si de nombreux pays essaient de faire progresser les choses en un sens plus réaliste.

Décentralisation et transfert de compétences

On doit souligner aussi que pratiquement partout, la décentralisation semble toujours définie à partir des compétences que l'État va transférer aux collectivités, issues de circonscriptions administratives existantes et à peine modifiées, ou créées de toutes pièces sur la seule décision de l'État. La démarche de création échappe d'ailleurs souvent aux ressortissants de ces collectivités (*a contrario* on peut citer le cas de la mise en place des communes maliennes.)

Paradoxalement, cette démarche est toujours incluse dans un processus qui prétend se fonder sur une identification de collectivités animées par un intérêt commun ou par la volonté de mener un projet commun, avec toutes les caractéristiques de l'autonomie. Alors que l'énumération des compétences prédéterminées, comme celle des modes d'organisation interne et de gestion normalisés, aboutit forcément à un ensemble de contraintes qui vont obligatoirement peser sur les nouvelles personnes morales, qui vont grever d'entrée leur capacité financière et celle d'initiative.

Ce constat est moins étonnant si l'on se rappelle que ce transfert de compétences résulte autant de la crise de l'État centralisé mise en évidence par les Conférences nationales, que de la crise financière de ce même État, le transfert devenant alors une sorte d'aveu d'impuissance de ce dernier à assumer ses responsabilités de base, comme par exemple l'éducation élémentaire.

Une fausse autonomie financière

C'est dans le même esprit général qu'il faut aborder la question des finances des collectivités. L'autonomie financière, une des caractéristiques fondamentales de la collectivité décentralisée, avec la personnalité juridique et les instances élues de celle-ci, demeure trop souvent largement fictive.

Les collectivités ne sont vraiment maîtresses ni de la nature, ni du niveau de leurs ressources, ni même de la collecte de celles-ci, à l'exception de cette part très minoritaire que constituent certaines taxes locales et redevances pour services locaux (par exemple, celles tirées des marchés ou des gares routières, ou encore de la publicité sur le domaine public).

Le plus important, soit les recettes fiscales rétrocédées ou concédées par l'État, demeure collecté par celui-ci qui doit ensuite reverser. On retrouve là le principe de l'unicité de caisse qui fait du Trésor public le bailleur de fonds des collectivités, mais un banquier incapable de restituer leur argent aux clients dont il gère les comptes. Il y a heureusement des exceptions, par exemple le Cameroun qui a déjà donné aux collectivités (alors que la décentralisation est en cours d'élaboration !), le droit d'avoir leur propre recette municipale et leur propre compte bancaire, ou la Mauritanie qui permet aux communes de se substituer à l'État lorsque les services fiscaux de celui-ci sont défaillants.

• A propos des dispositifs en matière de gestion domaniale et foncière

Chaque pays ou presque, depuis l'Indépendance, a entrepris sa réforme ou, souvent, ses réformes, domaniales et foncières, agrofoncières, agraires, etc., sous la forme de codes, de lois et de décrets, parfois même à partir de proclamations officielles (comme ce fut le cas au Mali sous la Première République de Modibo Keita).

En 2000, presque toujours, ces législations conservaient les mêmes principes que ceux du droit colonial, sous des appellations et avec des modalités pratiques variables. Depuis, de nombreuses évolutions sont intervenues même si on retrouve souvent les grandes catégories juridiques classiques : domaine public (ou terres publiques), domaine privé, propriété privée, et les deux catégories plus « marginales » au sens juridique du terme, que sont les droits coutumiers et tous les terrains sans statut reconnus, plus ou moins regroupés dans un concept qui reconnaît à l'État les pouvoirs du maître de la terre. C'est sur ce dernier point que l'on constate le plus grand nombre d'évolutions, ce qui devrait justifier une plus grande cohérence avec la décentralisation.

. Le domaine public, un concept conservé par les pays de tradition romaniste mais mal compris

On le constatait déjà en 2000 : en matière de domaine public, on ne trouve guère d'initiatives originales. Le régime juridique est quasiment le même dans tous les pays concernés. Ce domaine public est composé pour une part de dépendances relevant du domaine naturel (forêts, zones protégées, lacs, fleuves, etc.), pour une autre du domaine artificiel dont la liste non limitative est évoquée par la loi comme pouvant être complétée en fonction des besoins par la procédure de classement *ad hoc*. Le régime juridique est identique : le domaine public est inaliénable, insaisissable et imprescriptible. Pour changer ce statut, il faut recourir à une procédure spécifique, celle du déclassement, laquelle, toujours en théorie ne devrait pouvoir s'appliquer qu'aux seules composantes qui ont été classées.

La connaissance du domaine public est essentielle dans la mesure où ce statut domanial s'impose à tous les autres. Mais très souvent, comme les pratiques le montrent bien, une confusion s'établit entre domaine public et domaine de l'État, comme si le qualificatif utilisé pour le premier renvoyait nécessairement au second. Les conséquences juridiques peuvent en être graves puisque certains opérateurs publics n'hésitent pas à considérer que ce qui est public et donc de l'État, est disponible entre les mains de celui-ci. De surcroît, *mutatis mutandis*, la même confusion s'opère parfois au niveau des collectivités locales. Il faut remarquer ici que c'est sans doute le terme « domaine » qui prête à confusion, renvoyant implicitement à un bien foncier dont on serait propriétaire et dont on pourrait donc disposer ; cette interprétation peut d'autant plus se comprendre que le même terme « domaine » est utilisé pour catégoriser les terres qui appartiennent en propre aux acteurs publics et qui constituent le « domaine privé ».

On remarquera que les pays de culture juridique de Common Law utilisent plutôt une autre catégorisation, celle des *Public Lands* qui sont placées sous l'autorité des autorités publiques, et ne constituent donc pas un domaine, terme ambigu, mais une catégorie de statuts fonciers. Au demeurant, les terres publiques en question sont souvent réparties entre celles qui sont inaliénables et celles dont au contraire les autorités peuvent disposer.

Le débat à ouvrir sur le sujet est donc clairement celui de la pertinence de prétendre conserver un concept qui prête autant à confusion, ce qui tient largement à son origine dans l'histoire du droit. Sans doute les pays africains concernés gagneraient-ils à distinguer simplement, comme le font les pays de tradition anglo-saxonne, les terres publiques qui peuvent être cédées de celles qui ne peuvent pas l'être. Il ne resterait, pour les pays de tradition juridique romaniste attachés au concept, que la référence au domaine, celui-ci incluant les différents biens des personnes publiques.

. Un domaine privé de nature diverse

Classiquement, pour sa partie immobilière, le domaine privé devrait être composé uniquement des terrains appropriés au nom de l'État ou d'une personne publique, ces derniers pouvant en disposer comme le ferait tout propriétaire privé selon les règles de droit commun applicables à la propriété (en Afrique francophone, généralement, celles du livre foncier, immatriculation et inscription ; en Afrique anglophone, le régime de la transcription, assez semblable au précédent).

Cette définition a connu en Afrique, en particulier dans les pays objet de l'étude, des sorts variables. *A priori*, dans pratiquement tous ces pays, le domaine privé de l'État est constitué des terrains appropriés au nom de celui-ci. Mais très vite, les nuances et interrogations apparaissent.

D'abord, le contenu du domaine privé n'est pas toujours très clair. Pour qu'un terrain puisse être déclaré approprié, il faudrait qu'après avoir été immatriculé et enregistré comme tel au livre foncier, il soit constaté l'existence d'un droit de propriété portant sur ce même terrain, inscrit au même livre foncier. Ce n'est pas toujours le cas, même lorsque la loi le prévoit. D'où l'extrême difficulté, dans de nombreux pays,

de dresser un inventaire précis du domaine privé de l'État et des collectivités décentralisées lorsqu'il en existe.

Ensuite, ce domaine est aussi directement lié à une question essentielle, celle des terrains vacants et sans maître. De manière assez générale, un terrain qui n'a pas de propriétaire identifiable, et qui n'est pas occupé (donc qui ne peut pas non plus être présumé « approprié » ou détenu), ne peut juridiquement être placé que sous le contrôle de l'acteur juridique dominant, autrement dit l'État. C'est la théorie bien connue du domaine éminent qui emporte donc une présomption de domanialité au profit de celui-là. On sait ce que l'application de cette théorie a permis dans les territoires coloniaux. L'absence de maître y a été fondée sur l'absence d'un droit de propriété établi en bonne et due forme selon les règles légales en vigueur ; dès lors, le terrain ne pouvait être placé que sous le contrôle de l'Administration coloniale. On sait aussi que cette manière d'envisager la question des terres coutumières a été reprise au lendemain des Indépendances par la quasi-totalité des pays concernés soucieux avant tout de garder un contrôle maximal de l'accès à la terre, générateur à la fois de pouvoir et de ressources. En pratique, cela s'est traduit par le fait que dans pratiquement tous les pays, les droits coutumiers ont été considérés comme inexistant, sans valeur juridique, au mépris de toute légitimité locale, pour permettre une gestion administrative, étatique, du maximum de terrains. Cette situation est heureusement en cours d'évolution dans un certain nombre de pays, par exemple Madagascar depuis la loi de 2005, le Bénin en 2007 ou encore le Burkina Faso depuis la loi de 2008 sur le foncier rural. La présomption de domanialité n'y est plus applicable dès lors que des droits coutumiers ou pratiques existent qui, comme on le verra plus loin, peuvent désormais être considérés comme « de propriété » susceptibles d'être légalement reconnus.

On doit retenir aussi que selon les pays concernés, des problèmes variés affectent le régime juridique de ce domaine. Par exemple, selon le cas, il devra obligatoirement être immatriculé au nom de l'État pour être disponible « domanialement » (Mali, Côte d'Ivoire, etc.), ou n'aura pas besoin de l'être (Cameroun, Tchad, etc.), alors même que l'immatriculation, dans la quasi-totalité des cas, constitue la pierre de fondement du régime des terres (à l'exception par exemple du Sénégal pour lequel le régime de droit commun est plutôt celui de l'affectation de droit privé). Les utilisations de ces terres domaniales, ou plutôt leurs modes d'attribution, seront également très variables au moins dans les appellations (permis d'habiter, permis d'occuper, concession, concession rurale, concession urbaine, etc.), la logique fondamentale étant généralement la même : attribution à titre provisoire, pour un temps déterminé, avec l'obligation de mettre en valeur dans ce dernier délai, selon des modalités fixées dans un cahier des charges, la réalisation de la mise en valeur permettant d'accéder à une attribution définitive à transformer en droit de propriété, l'absence de mise en valeur pouvant entraîner le retrait du terrain (situation pour ainsi dire jamais réalisée faute de « pouvoir administratif »).

On doit ajouter aux commentaires précédents, pour être complet, le fait que dans la quasi-totalité des pays concernés, le domaine privé des collectivités locales est réduit à la plus simple expression, soit les seuls terrains immatriculés, soit reçus de l'État, soit acquis auprès de tierces personnes.

. La propriété privée

Individuelle en général mais avec parfois des exceptions (le Code malien, par exemple, prévoit des immatriculations au nom de collectivités pour régulariser les droits coutumiers), la propriété privée demeure l'objectif ultime de presque toutes les procédures dans la quasi-totalité des systèmes juridiques, même si les procédures domaniales pour y arriver sont longues, souvent décourageantes, et même si, comme cela sera indiqué plus loin, le législateur a prévu, presque partout, des possibilités de remise en cause du droit de propriété, si absolu juridiquement.

Le régime juridique de la propriété est presque partout organisé par le régime juridique de l'immatriculation, et donc fondé sur le livre et le titre fonciers. Le résultat est que le titulaire d'un titre foncier dispose d'un droit définitif, inattaquable, qui ne pourra être modifié ou transféré que par la volonté de son détenteur légitime, et par l'action du conservateur foncier. On doit ici souligner l'ambiguïté de ce régime. Pour bon nombre d'acteurs fonciers, l'immatriculation constituerait un mode d'établissement de la propriété. Cette analyse est à courte vue. L'immatriculation d'un immeuble ne peut intervenir que s'il est établi que le présumé propriétaire est bien le titulaire du droit de propriété sur celui-ci. C'est alors seulement que l'inscription du droit de propriété sur le terrain immatriculé peut être opérée, constatant officiellement et publiquement l'existence de ce droit, le rendant incontestable. Se rattache à la même interprétation un peu hâtive celle classique de l'action du géomètre qui effectue le levé cadastral et per-

met de remplir la fiche. La matrice cadastrale ne peut qu'enregistrer le droit préexistant et constaté lors de l'enquête. Cette vérification juridique n'est pas de la compétence du géomètre, mais de celle du représentant de la Conservation foncière ou du magistrat s'il y a litige.

On notera aussi que dans la quasi-totalité des pays concernés, on peut trouver une remise en cause fondamentale de ce droit de propriété juridiquement si fort fondé sur l'immatriculation du terrain, sous la forme d'une conditionnalité de principe de mise en valeur du terrain. Cette dernière, déjà souvent condition de l'accès à la propriété, devient la condition *sine qua non* du respect de ce même droit. Abus de droit, expropriation pour cause d'utilité publique ou d'intérêt général, retrait, retour au domaine de l'État, sont autant de références utilisées pour une même pratique : la reprise du terrain entre les mains de son légitime propriétaire (au sens juridique du terme), fut-il propriétaire titré, dès lors que l'Administration peut constater le carence de mise en valeur⁴.

Mais, et c'est la grande évolution constatée depuis 2000, cette propriété privée, sous sa forme la plus « naturelle », a repris de l'importance dans un contexte politique où les conférences nationales ont posé les principes de la démocratisation, de la libéralisation, souvent perçus par les populations concernées comme la reconnaissance de la liberté d'agir dans tous les domaines de la vie sans contraintes particulières, sans toutes les barrières et règles imposées par l'État. Dorénavant, la propriété peut aussi qualifier des droits coutumiers, pratiques, tels que les populations les identifient. À Madagascar, les spécialistes distinguent ainsi la propriété civiliste de celle *gasy* ou malgache, pour faire apparaître la coexistence des deux approches de la propriété marquant ainsi que cette dernière n'est pas forcément étrangère aux droits locaux.

Les droits coutumiers (ou droits des pratiques)

Ils continuent d'être un sujet brûlant, pour ne pas dire celui essentiel de la question foncière. Contribuant très largement à la survie des collectivités traditionnelles devenues villageoises, ils s'opposent de fait à la volonté de pouvoir de l'État central. Oraux et transmis par la pratique, assortis de sanctions sociales efficaces, nantis parfois d'une référence religieuse plus ou moins mythique et d'autant plus forte, ils remettent en cause la portée de la loi. Liés étroitement à un système très localisé de gestion économique et sociale, ils sont souvent réputés constituer des obstacles au développement tant urbain et rural. Nantis d'une aura d'authenticité, ils sont le symbole d'une Afrique que les colonisateurs n'ont pu ni éliminer (mise à l'écart systématique au nom du domaine éminent), ni normaliser (par exemple, par la procédure de régularisation administrative des conventions coutumières pour tenter de fixer les statuts juridiques oraux). Omniprésents, ils représentent une réalité qu'il est devenu presque inconcevable pour un régime politique de prétendre ou de tenter d'éliminer. D'où sans doute ce mélange de préservation, de tolérance, de reconnaissance « larvée » de ces mêmes droits. D'où aussi cette possibilité, quasi générale, de les transformer en droit écrit sous certaines conditions de fond et de forme.

Une chose est claire : partout ces droits gardent une place certaine et mieux, depuis le début des années 1990, la libéralisation les a confortés, revalorisés, parfois avec excès. Dans tous les pays, la démocratisation s'est trouvée assortie d'une relativisation, parfois forte, du rôle et de la place de l'État, en même temps que du développement, dans certains cas d'une relative « anarchie », en particulier sur le plan de la gestion foncière. Cette évolution a eu pour corollaire une renaissance des droits prétendus coutumiers, mais qui sont plutôt, en fait, des droits non écrits dont la légitimité n'est pas toujours évidente, et qui sont donc d'autant plus difficiles à contester.

L'enjeu de ces processus est essentiel car il est déterminant du pouvoir foncier réel de l'État et des autres acteurs publics. En même temps, la gestion de ces droits coutumiers paraît difficilement conciliable avec les intérêts des acteurs publics notamment étatiques, et c'est pourquoi on constate, comme on l'a indiqué au point précédent, dans des pays de plus en plus nombreux que les modalités de reconnaissance légale de ces droits sont non seulement prévues mais simplifiées, adaptées au contexte local ; dans une telle démarche, l'intervention des acteurs publics locaux devrait donc être déterminante. C'est apparemment le pari de nombreux pays qui par-delà leur culture juridique héritée, permettent de reconnaître à ces droits une valeur légale, parfois même sous l'appellation de « propriété » comme c'est le cas à Mada-

⁴ Cette carence de mise en valeur peut être partielle ou totale. Si dans ce dernier cas, les choses sont relativement simples, l'interprétation est difficile lorsque la mise en valeur est partielle. Certains pays comme le Mali proposent des indicateurs dans les textes, qui renvoient à la fois à des conditions de temps (en général, au moins dix ans), et à des conditions matérielles.

gascar depuis 2005. L'enquête met en évidence de très nombreuses procédures innovantes, la remise en cause du droit présumé de l'État sur les terrains non appropriés selon les dispositions légales jusque-là existantes.

Domaine national, domaine foncier national...

Il s'agit d'une « catégorie » juridique nouvelle, apparue au lendemain des décolonisations, le Sénégal ayant donné l'exemple en 1964⁵. Mais en même temps, on peut s'interroger sur la référence à une catégorie dans la mesure où il n'est pas possible de donner une définition homogène, renvoyant à des caractéristiques communes et établies. En effet, l'identification « à rédaction variable » comme le montre le titre ci-dessus, renvoie plutôt à un ensemble domanial dont le statut juridique n'est pas définitivement et totalement établi selon les règles du droit écrit.

Au Sénégal, le domaine national inclut tous les statuts fonciers qui ne se rattachent ni au domaine public, ni au domaine privé de l'État ou des collectivités (celui-ci étant limité aux seuls terrains appropriés par écrit), ni aux terrains immatriculés au nom de personnes privées, physiques et morales. Ces « autres » terres n'appartiennent pas à l'État. Par contre, elles relèvent du patrimoine national et en tant que telles, sont soumises à des règles spécifiques dont l'État assume la responsabilité de contrôle de la mise en œuvre.

Au Mali, le domaine national inclut l'intégralité des terres, quel qu'en soit le statut⁶. Ce domaine national comprend donc le domaine public, le domaine privé, la propriété immatriculée, et l'ensemble des terrains dont le statut juridique n'est pas fixé par écrit. C'est ce cadre général qui justifie la possibilité, si aucune autre revendication ne peut être établie, que l'État intègre un terrain dans son domaine privé avant de le mettre sur le marché foncier selon l'une ou l'autre procédure domaniale.

On peut estimer que la perception toujours un peu minorante des droits coutumiers, un peu abusivement considérés comme inexistantes ou, en tout cas, sans valeur juridique, a favorisé une extension du pouvoir domanial de l'État, d'abord colonial, puis indépendant, les terrains objet de ces droits étant lors considérés comme vacants et sans maître, et donc appelés à être attribués par le seul État, éventuellement après leur intégration dans le domaine privé de celui-ci. Mais cette démarche étant un peu « brutale », dans de multiples pays, on a cherché une solution transitoire, plus acceptable. C'est probablement dans cette interrogation sur la coutume, autant que dans le souci de légitimer l'appropriation par l'État des pouvoirs de maître de la terre, qu'il faut rechercher la source d'inspiration des législateurs qui ont inventé le domaine national sous ses différentes formes. On rentre ici dans un nouvel univers juridique où le droit foncier classique s'estompe pour ne devenir que l'une des évolutions possibles d'un droit plus fondamental. Celui-ci, appartenant à la Nation, revêt à ce titre des formes diverses. Mais comme il faut bien le gérer, il relève dans la pratique de l'État qui peut en être le « propriétaire » comme au Burkina Faso⁷, l'« administrateur » comme au Sénégal.

• Les pouvoirs fonciers reconnus aux acteurs locaux

Compte tenu des analyses précédentes, il n'est pas surprenant de constater que la gestion domaniale et foncière par les acteurs locaux reconnus ait été si peu prise en compte dans les législations de décentralisation. Mais ici encore, une évolution doit être constatée. L'évolution signalée des législations relatives à la terre se traduit en effet par une présence accrue des collectivités (ou de leurs démembrements villageois) dans la gestion foncière. Mais cela ne se traduit pas pour autant par une meilleure définition du patrimoine foncier des collectivités, que relativement à leur participation aux procédures domaniales et foncières. Cette double approche doit être « cadrée », en rappelant que le concept patrimonial ne peut s'apprécier qu'à l'égard de personnes juridiquement reconnues (cf. la question des acteurs locaux dans le cadre de la décentralisation).

⁵ Loi n° 64-46 du 17 juin 1964, relative au domaine national.

⁶ Loi n° 86-91/AN-RM du 1^{er} août 1986, portant Code domanial et foncier, telle que modifiée par l'ordonnance n° 92-042/P-CTSP du 3 juin 1992.

⁷ Loi n° 014/96/ADP du 23 mai 1996, portant réorganisation agraire et foncière au Burkina Faso.

Le rôle et les responsabilités des collectivités dans la gestion domaniale et foncière

De manière générale, le constat de 2000 demeure pertinent au moins en partie ; les responsabilités des collectivités dans les procédures de gestion domaniale (attribution des terres notamment) demeurent restreintes de manière générale. Souvent il ne s'agit pour les collectivités que de pouvoir être représentées dans des commissions (d'attribution ou d'évaluation), et encore de manière minoritaire, les représentants de l'État gardant généralement la haute main sur le pouvoir domanial et foncier, ou encore d'être chargées de procédures de contrôle, la remise des documents attestant de la réalité d'une attribution demeurant l'apanage des services de l'État.

Mais comme on l'a aussi indiqué, la reconnaissance qui se développe des droits coutumiers se traduit par de nombreuses situations dans lesquelles les collectivités ou leurs démembrements sont désormais chargés d'une partie de la gestion foncière qui remplace la gestion domaniale ; il ne s'agit plus de gérer des terres relevant clairement ou de manière présumée du domaine, mais de valider des situations de droits privatifs. Parmi les exemples notables de ces innovations, on peut citer : le Sénégal, où la communauté rurale dispose des pouvoirs d'affecter et de retirer les terrains aux exploitants ; le Niger qui, pour les terres rurales, a mis en place un mécanisme qui permet aux collectivités, y compris traditionnelles, de garder le pouvoir du maître de la terre ; Madagascar enfin, où les communes peuvent être responsables des terrains inclus dans leur périmètre, y compris pour les modalités d'utilisation, si elles font intervenir la procédure *ad hoc* ; le Burkina Faso, pour les terres rurales ; la Tanzanie, etc.

On remarquera, pour finir sur ce point, que dans nombre de ces derniers exemples, on peut s'interroger sur la question de savoir s'il s'agit d'un renforcement des collectivités ou d'une autre manière de traiter le lien entre décentralisation et foncier en mettant l'accent sur la décentralisation des modes et procédures de gestion plutôt que sur les collectivités décentralisées. Mettre en place des procédures de gestion foncière au niveau villageois, lequel n'a pas de personnalité juridique, revient en effet à donner la primauté au mode de gestion décentralisée plutôt qu'au renforcement des pouvoirs et compétences des collectivités décentralisées.

La place du foncier dans le patrimoine des collectivités

De manière générale, les collectivités apparaissent comme ayant un patrimoine domanial et foncier réduit aux seuls biens clairement et précisément appropriés par elle, c'est-à-dire, dans la plupart des cas, objet d'un titre foncier établi au nom de la collectivité concernée. Ces biens peuvent être acquis à titre onéreux ou gratuit, ce qui peut inclure les achats, les dons reçus, les legs, les transferts de l'État.

Cela exclut juridiquement, impérativement, en dépit des maladroites de rédaction de certaines législations, les affectations qui ne sont que des procédures permettant des « mises à disposition » provisoires, limitées dans le temps à l'utilisation qui a motivé l'affectation, et qui excluent tout acte juridique de la part de l'affectataire, sauf le retour au domaine privé de l'État⁸.

On aurait pu souhaiter que la collectivité bénéficie de la présomption de domanialité qui profite à l'État, en particulier sur les terrains vacants et sans maître, ou assez souvent sur les terrains non appropriés selon les règles du droit écrit. Ce n'est pas le cas.

En définitive, les collectivités, personnes de droit public, dépendent presque exclusivement du bon vouloir de l'État pour la constitution de leur domaine. Cela pose évidemment des problèmes particuliers, non seulement matériels puisque ces domaines doivent générer des ressources, mais aussi « politiques » car cela limite assurément fortement leur pouvoir, compte tenu de la valeur symbolique, dans tous les pays africains, du pouvoir foncier, et technique car elles disposent de moins d'arguments pour organiser leur gestion tant rurale qu'urbaine.

• La capacité des collectivités à mobiliser des ressources à référence foncière

Dans ce domaine, peu d'innovations depuis la version de 2000 même si certains pays font des efforts en la matière comme c'est le cas à Madagascar qui a transféré la responsabilité de la collecte de l'impôt foncier aux communes, or c'est leur ressource fiscale la plus importante, au moins potentielle-

⁸ D'ailleurs, on constate souvent que les mêmes textes qui englobent dans le patrimoine de la collectivité les terrains affectés par l'État précisent que ces derniers sont incessibles, de quelque manière que ce soit, et qu'ils doivent revenir au domaine privé de l'État lorsque l'objet qui a justifié leur affectation n'existe plus.

ment. Même dans ce dernier cas, la capacité des collectivités à mobiliser des ressources à base foncière ne peut être, dans le meilleur des cas, que proportionnelle aux pouvoirs qui leur sont reconnus en matière de gestion domaniale et foncière. Là encore l'innovation malgache, qui est celle de la gestion foncière décentralisée au niveau communal, devrait porter des droits dans les prochaines années.

Cette situation s'explique facilement. Comme cela a été indiqué dans le point C, la compétence domaniale et foncière peut d'abord correspondre à une participation des collectivités à la conduite des procédures domaniales (attributions des terrains non encore valorisés). Or, ces pouvoirs sont dans la plupart des cas très limités. Et quand ils existent, ils ne sont généralement qu'indirects, par exemple sous forme de participation à des commissions, lesquelles ne sont pas forcément rémunératrices (encore que cela puisse arriver : on cite au Cameroun de nombreux exemples de ces financements d'influence...).

Ensuite cette compétence, et donc la capacité de mobilisation des ressources, est par ailleurs proportionnelle à l'importance de leur patrimoine. Or, ce patrimoine est généralement très peu consistant. L'inventaire de ces biens domaniaux est généralement inexistant et demeure presque impossible à mener tant que l'État n'aura pas procédé à l'inventaire de son propre domaine. Les locations et ventes de terrains ne peuvent donc être que faiblement génératrices de ressources.

Il reste les ressources tirées de la fiscalité nationale. La plupart du temps, il s'agit d'une fiscalité gérée par les services de l'État, à charge pour le Trésor de reverser leur part aux collectivités. Ces impôts sont presque toujours celui sur la propriété foncière, bâtie et non bâtie, et la patente (qui inclut généralement une référence au foncier), et sont donc presque toujours « urbains », donc peu susceptibles de profiter aux collectivités décentralisées rurales. Par ailleurs, concernant cette fiscalité nationale, les limites du système en sont bien connues. Les collectivités pâtissent évidemment de toutes les carences de l'Administration étatique ; de plus, elles ne maîtrisent aucun des paramètres fiscaux (sauf, dans un certain nombre de cas, la fixation des taux dans la cadre de fourchettes déterminées légalement) ; enfin, un sacro-saint principe, celui de l'unicité de caisse, se charge de rendre fréquemment indisponibles les sommes collectées, même lorsque les collectivités sont créditrices.

Des palliatifs existent dans certains pays, comme l'instauration de receveurs municipaux (Congo par exemple), la possibilité donnée aux communes d'ouvrir des comptes dans d'autres institutions que le Trésor (exemple : le Cameroun), la mise en place d'outils partagés permettant une meilleure gestion fiscale, en particulier en milieu urbain avec le Registre foncier urbain du Bénin par exemple⁹. Mais il n'y a pour ainsi dire rien de systématique ni de conçu dans une approche globale et intégrée des différents niveaux de collectivités, encore moins dans une recherche de complémentarité entre la législation domaniale et la législation fiscale, alors même que le foncier, directement ou indirectement, est sans aucun doute la base de meilleures recettes.

• La gestion des ressources naturelles par les collectivités locales

Là encore, on peut poser un double constat : d'abord, la recherche de la cohérence entre foncier et gestion des ressources naturelles constitue plutôt une entreprise nouvelle, encore largement expérimentale ; ensuite, l'association des acteurs locaux à cette gestion, même si elle se développe, semble encore très relative.

. La cohérence entre la gestion domaniale et foncière, et celle des ressources naturelles

La cohérence institutionnelle entre la gestion des ressources naturelles et celle domaniale et foncière est généralement peu prise en compte. On peut cependant noter quelques exemples inverses, d'ancienneté variable et surtout selon des approches qui peuvent être fort différentes. C'est ainsi que l'on peut reprendre le tableau sommaire dressé en 2000 :

- Approche globale intégrée : Un même texte de loi (avec ses textes d'application) prend en compte l'ensemble des modalités d'occupation et d'utilisation de l'espace ; c'était le cas au Burkina Faso avant les évolutions de la RAF¹⁰. L'avantage est assurément dans la simplicité qui ré-

⁹ Le RFU est un nouvel outil et une nouvelle méthodologie d'identification des occupations spatiales qui permet notamment d'établir relativement facilement l'assiette de la fiscalité qui s'appuie sur le foncier, en particulier la patente et le foncier bâti. Ce système ne s'applique que dans les zones urbaines (du moins dans sa formule actuelle et selon les règles fiscales en vigueur), et sa rentabilité n'est avérée que pour des villes d'une certaine importance (certains disent 100 000 habitants), mais des adaptations sont possibles.

¹⁰ Loi n° 014/96/ADP du 23 mai 1996 précitée.

sulte de l'unicité de l'approche, au moins au niveau des principes d'accès et éventuellement d'appropriation des ressources naturelles y compris la terre. L'inconvénient est de limiter forcément les dispositions utiles à des grands principes, faute de quoi la législation deviendrait rapidement monstrueuse quantitativement.

- Approche globale éclatée : c'est le cas du Sénégal où la réforme domaniale de 1964 sert toujours de point d'ancrage à d'autres textes comme ceux sur la gestion administrative territoriale, la décentralisation, la gestion de l'urbanisme, celle de l'eau, celle des forêts. L'avantage est de pouvoir, dans chaque texte spécifique, envisager toutes les dimensions procédurales et instrumentales. L'inconvénient majeur consiste dans la difficulté évidente de veiller en permanence à la rédaction des textes relatifs aux autres domaines, et à leur cohérence globale.
- Approche globale sectorielle : c'est le cas du Niger avec le dispositif du Code rural, à partir de la loi portant orientations. Un texte de base sert de point de départ à l'élaboration globale d'un système complexe couvrant l'ensemble des approches de l'espace, sous ses différentes formes naturelles.
- Approche globale « personnalisée » : c'est le cas du Mali avec son texte sur le domaine des collectivités territoriales décentralisées¹¹. Le texte fait référence, même mal, au Code domaniale et foncier de 1986 ; il couvre toutes les activités tant urbaines que rurales ou environnementales. Par contre, s'il traite toutes ces modalités d'occupation et d'utilisation de l'espace dans un souci de cohérence globale à travers l'idée de maîtrise de l'aménagement, il le fait par niveau de collectivités, à partir d'une répartition domaniale un peu floue organisée autour de l'idée « d'intérêt de... », et alors même que la question du territoire des collectivités n'est pas définitivement réglée.
- Approche sectorisée : toutes les autres approches qui consistent simplement à produire des textes, selon les besoins et/ou les préoccupations du moment, sans se préoccuper de leur articulation avec les textes déjà existants, ou en fonction des intérêts ou objectifs partagés, ou qui devraient l'être. C'est le cas dominant et, paradoxalement, cela s'applique partiellement aux cas de l'approche globale sectorielle ou de l'approche globale personnalisée, mais au niveau des autres législations nationales.

La maîtrise locale des ressources naturelles

Il faut ensuite se préoccuper des pouvoirs reconnus aux collectivités dans cette gestion des ressources naturelles. Cela sous-entend deux dimensions. D'abord, dans la mesure où il y a cohérence entre la gestion domaniale et foncière et celle des ressources naturelles, les collectivités disposent du contrôle de celles-ci pour autant qu'elles soient situées dans leur domaine. Mais, comme nous l'avons précisé plus haut, ce domaine est souvent extrêmement réduit. Par ailleurs, l'association de la gestion du sol et de celle des ressources est très rare.

Il faut donc en venir à la deuxième branche de l'alternative : les collectivités peuvent se voir reconnaître des compétences spécifiques par la loi. C'est la voie de l'avenir. Les législations les plus récentes comme celle de Madagascar par exemple¹², montrent bien que peu à peu s'impose l'idée que la durabilité des ressources passe par une implication des usagers locaux dans l'exploitation, la rentabilisation et simultanément la protection. Dans le cas le plus abouti, celui de Madagascar, le lien est directement établi entre terre, ressources naturelles et gestion des collectivités locales. Cela permet d'améliorer l'environnement, les revenus des exploitants locaux mais aussi, de manière plus ou moins directe, ceux des collectivités locales concernées.

• Conclusion provisoire : la nécessité de renforcer les pouvoirs fonciers locaux

À l'issue de ce premier point section, le bilan peut donc paraître mitigé.

Les collectivités locales deviennent petit à petit des réalités incontournables dans les pays africains. Elles l'étaient déjà de manière non officielle, sous la forme de villages largement gérés selon les règles

¹¹ Loi n° 96-050 du 16 octobre 1996, portant principes de constitution et de gestion du domaine des collectivités territoriales.

¹² Loi n° 96-025 du 30 septembre 1996, relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables.

traditionnelles, hors de l'univers administratif, mais aussi de villes souvent en croissance accélérée, et appelées à prendre de plus en plus leur autonomie, quel que soit leur statut légal. La décentralisation n'est donc qu'une bonne occasion de consacrer de manière légale cette émergence des acteurs collectifs de terrain, appelés dorénavant à devenir les promoteurs du développement local, l'État assumant la responsabilité de veiller aux grands équilibres nationaux. Cette approche légale ne se traduit pas nécessairement dans la pratique par l'existence de véritables collectivités locales autonomes et responsables. Trop de problèmes se posent, notamment pour l'effectivité du transfert des compétences mais aussi en matière de ressources, celles-ci faisant largement défaut, remettant donc en cause la capacité à agir des collectivités.

Cette perception de la décentralisation trouve son corollaire dans l'examen du Foncier. L'organisation administrative du territoire ne peut prendre son sens en Afrique comme ailleurs que dans la mesure où le contrôle de l'espace appartient réellement aux collectivités qui en sont responsables, et aux usagers. Là encore, le constat pratique atteste de la non-réalité du dispositif institutionnel. L'État demeure légalement le « maître de la terre » dans la quasi-totalité des pays. Les collectivités quant à elles, sont aujourd'hui réduites à la portion congrue dans cette gestion domaniale et foncière. Le même constat s'applique à la gestion des ressources naturelles supportées par les terres. Là encore, la décentralisation doit être l'occasion de modifier cette situation. Il s'agit d'une condition essentielle pour que les collectivités deviennent des réalités légitimes, reconnues, et dotées des moyens nécessaires pour l'exercice de leurs compétences et charges.

II. Quelques pistes de réflexion et d'orientation

Comme dans l'édition de 2000, il paraît intéressant ici de proposer quelques pistes ou orientations de réflexion concernant notre sujet.

En 2000, on avait proposé que ces éléments soient présentés autour de trois idées directrices :

- la nécessité de distinguer entre deux conceptions de la décentralisation : celle qui vise à la « refondation » de l'État et celle, moins ambitieuse, qui a pour objectif de modifier les modes de gestion de l'État. L'identification des acteurs locaux est à ce prix ;
- l'affirmation que le pouvoir foncier ne devait pas demeurer l'exclusivité de l'État. Un partage devait s'imposer avec les nouveaux acteurs reconnus par la décentralisation que sont les collectivités locales, en particulier celles du niveau de base, les plus proches des usagers ; ce partage ne pouvant avoir d'utilité que dans la mesure où les conditions institutionnelles et pratiques lui permettraient d'être réel, concret, perceptible par les administrés ;
- l'affirmation aussi que le pouvoir foncier ne pouvait être dissocié de celui sur les utilisations que la terre supporte, au risque de remettre en cause le bon fonctionnement des pouvoirs en place. Cela devait impliquer que soit prise en compte la question de l'accès aux ressources lié à ce transfert partiel des pouvoirs sur la terre et sur la maîtrise de l'espace, afin que les collectivités en tirent les ressources nécessaires à leur fonctionnement.

Depuis 2000, comme on l'a montré dans la section 1, des évolutions sont en cours ; elles ne concernent pas directement la décentralisation à quelques exceptions près, mais le pouvoir sur la terre et sur les ressources naturelles renouvelables. Compte tenu de ces évolutions, il paraît intéressant et parfois nécessaire de faire les quelques propositions ci-après.

• L'identification des acteurs locaux au regard des compétences à exercer

Partant des conclusions du point précédent, il devient possible de poser le véritable problème, celui de l'identification des collectivités à reconnaître comme acteurs locaux de la décentralisation. En 2000, la question se résumait à rechercher le niveau de collectivité locale le plus adapté en fonction des compétences à exercer. Ce qui supposait que soient traités trois points : l'identification théorique de la collectivité locale ; la pertinence pratique de la légitimité locale ; la détermination des conditions légales de constitution des collectivités dans les pays concernés.

Compte tenu de l'évolution des modes d'organisation de l'Administration territoriale, de l'évolution des textes relatifs à la gestion du sol, il convient dorénavant peut-être de s'intéresser plutôt à la gouvernance foncière, autrement dit aux modes de gestion publique des sols et des ressources naturelles renouvelables. Autrement dit, plutôt que de travailler sur des collectivités susceptibles de recevoir les compétences, il serait sans doute utile de travailler sur la manière dont les compétences peuvent être exercées autrement, de manière décentralisées, sans tout le dispositif de collectivités utilisé jusqu'ici qui a pour effet d'amplifier les problèmes d'organisation, de gestion et donc de coût. C'est aussi une manière, remarquons-le au passage, de positionner autrement la question du village, un peu à l'exemple de ce que propose la nouvelle foncière rurale du Burkina Faso (et que l'on retrouve par exemple dans le dispositif mis en place en Tanzanie à partir du Land Village Act ou sous d'autres formes en Angola).

Il s'agirait donc d'abandonner, au moins pour les pays de tradition juridique française (mais c'est valable dans des pays utilisant d'autres références juridiques), la logique fondamentale qui consiste à s'appuyer sur l'identification des personnes morales, collectivités décentralisées, avant que de déterminer les compétences à leur transférer. Rappelons que cette logique d'ensemble repose sur une double ambition : faire exercer des compétences locales, donc directement appréciables par les intéressés, par des élus locaux, et donc légitimés à cette fin, et en même temps, créer des conditions de contrôle de l'exercice de ces compétences sous la forme d'élections permettant de confirmer la légitimité des élus ou au contraire de sanctionner ceux qui n'auront pas assumé leurs responsabilités.

L'idée de légitimité est donc essentielle. Mais elle n'est pas propre à la décentralisation car elle devrait s'appliquer de manière générale à tous les rapports collectifs au sein d'une communauté et constituer une dimension aussi bien fondatrice que constitutive du droit. Il y a des règles tacites ou avouées, écrites ou orales, qui définissent les modes de gestion de celle-ci, les compétences, les systèmes de sanction. Et de manière générale, cela repose toujours sur l'existence de systèmes de pouvoir reconnus comme légitimes. L'idée du pouvoir reconnu devient alors essentielle. Ou bien il peut être exercé, et le pouvoir est confirmé, ou bien certaines compétences étant exclues, il peut y avoir remise en cause de la légitimité.

Le pouvoir foncier en Afrique procède de cette problématique. Seul susceptible de permettre l'accès au sol, indispensable pour toutes les modalités de la vie, habitation, commerce, exploitation agricole, élevage, foresterie, etc., il relève directement des affaires d'intérêt local. Dans le même temps, quelles que soient les dispositions légales en vigueur, on sait que dans la plupart des pays concernés, les pratiques sont autres, fondées sur des droits relevant de l'oralité, à référence toujours coutumière mais de plus en plus discutable. Ces pouvoirs fonciers s'exercent le plus souvent au niveau de la collectivité villageoise. Ils s'exercent aussi de plus en plus au niveau de la ville, cette nouvelle communauté de base pour des Africains de plus en plus nombreux.

Il faut probablement en tenir compte dans les choix de la décentralisation. Ce qui ne veut pas dire pour autant qu'il faudrait fonder les collectivités locales sur l'exercice du pouvoir foncier. L'enjeu n'est pas là. L'enjeu de la décentralisation est de permettre au niveau local un exercice des compétences de gestion administrative et publique que l'État ne peut pas assumer. Le débat sur la pertinence de la commune ou du village se pose donc autrement.

Et ici, la gestion domaniale et foncière est susceptible d'apporter des éclairages contradictoires. Quand on examine les réalités, les textes fonciers, on voit apparaître des cas particuliers. Le Burkina Faso donne au village, sans personnalité juridique, la capacité d'attribuer des terrains à titre provisoire, par le biais de commissions ad hoc. La loi ivoirienne sur le domaine foncier rural évoque les « entités » appelées à participer à la gestion de celui-ci. Et pour remonter dans le temps, les collectivités coutumières ne faisaient pas référence à cet attribut juridique qu'est la capacité. Les règles étaient celles de l'exercice reconnu de certains pouvoirs et compétences par des personnalités identifiées comme légitimes.

Il y a là sans doute une piste à explorer pour le développement des compétences locales décentralisées. L'identification immédiate de collectivités décentralisées, jusqu'ici considérée comme un préalable, pourrait ne plus être considérée comme indispensable. On pourrait s'appuyer seulement sur l'identification de communautés d'intérêt, plus conformes aux traditions, disposant d'un certain nombre de compétences. Ce qui impliquerait tout simplement une dénomination, un territoire défini en fonction des compétences y exercées. Il en ressortirait la nécessité de s'interroger sur le processus d'identification des instances représentatives. L'État y trouverait sans doute son compte, en créant les conditions du dé-

veloppement local, en utilisant ces « structures » comme partenaires de son action, sans pour autant rentrer dans un processus de reconnaissance systématique toujours difficile à maîtriser.

• Revenir sur la distinction entre le « rural » et l'« urbain »

En liaison avec les éléments précédents, il paraît nécessaire de revenir sur un autre débat très courant, celui de la distinction entre un foncier rural et un foncier urbain, les tenants de l'une ou l'autre option étant aussi convaincus les uns que les autres de détenir la sagesse. De multiples arguments sont invoqués. Encore une fois, le pragmatisme devrait ici s'imposer.

Au nom de celui-ci, il conviendrait, semble-t-il, de tenir compte des fonctions et compétences qui sont liées à celles-ci. Mais cette approche ne permet pas, a priori, de justifier la distinction urbain-rural. En effet, dans le monde rural, les questions d'urbanisme ne sont pas exclues, même si elles ne devraient tenir qu'une petite place ; l'idée de « périurbain » pour identifier ces espaces encore ruraux puisque limitrophes de l'urbain, mais où se posent déjà des questions d'urbanisme, en est un bon exemple. À l'inverse, le maraîchage, largement répandu dans certaines agglomérations urbaines, procède plus du rural. Dans l'un et l'autre cas finalement, le problème est de savoir qui a la maîtrise de l'espace considéré, qui est compétent pour le gérer, et comment les choses doivent être faites. L'assainissement, même soumis à des contraintes techniques différentes, la viabilisation, l'organisation des marchés, la sécurité publique, sont des préoccupations communes à toutes les collectivités, selon des échelles variables. Autrement dit, une rédaction simple et « de cadrage » des textes relatifs aux collectivités devrait permettre de résoudre le problème en définissant les compétences. Des textes relatifs à l'exercice de ces compétences permettraient de les mettre en œuvre.

L'important serait donc de donner à toutes les collectivités ou à des communautés d'intérêt les moyens nécessaires et les compétences pour agir, les modalités techniques variables selon les zones rurales ou urbaines ne relevant pas de la compétence foncière mais d'autres plus spécifiques travaillant en liaison étroite avec celles en charge du foncier. Si on revient sur l'exemple cité plus haut de la manière dont fonctionne l'attribution des terres dites rurales au Burkina Faso, on peut s'interroger sur la pertinence de limiter ce dispositif aux seules zones rurales.

La question si difficile à régler des limites entre l'urbain et le rural perdrait donc tout son intérêt, du moins en tant que résultat de la différenciation des collectivités.

• Quel droit, quels droits sur la terre ?

Toutes les législations foncières depuis les Indépendances (et celles coloniales auparavant), sont conçues autour d'une idée : il n'y a pas de droit autre qu'écrit, et ce droit foncier écrit ne saurait être autre que celui de propriété, personnel, exclusif, plus ou moins absolu, portant sur un bien foncier défini avant tout comme une surface géométrique bornée. Ce droit de propriété est donc généralement l'aboutissement logique et normal de la quasi-totalité des procédures. La question est de savoir si cette démarche est pertinente. Ce qui est certain, c'est que ces législations sont largement inopérantes, pour de multiples raisons, et que la décentralisation, qui doit ramener au niveau local un certain nombre de compétences de gestion foncière, est sans doute l'occasion de revoir le dispositif institutionnel relatif à la terre.

La place de la propriété dans les législations a été évoquée ci-dessus. C'est évidemment de là qu'il faut partir pour toute réflexion relative au droit de la terre. En se rappelant deux points essentiels : tout usager du foncier est avant tout en quête de sécurité ; cette sécurité est de plus en plus perçue comme ne pouvant être garantie que par un « papier », quel qu'il soit, mais « officiel », même si pas nécessairement « authentique ».

Partant de là, une première question se pose, celle de la pertinence ou de la nécessité de se référer au droit de propriété. Si l'on tient compte de la nécessité de sécurisation, la propriété apporte sans doute une solution positive. Encore faut-il admettre qu'il ne s'agit pas nécessairement de la propriété au sens civiliste et absolu du terme, mais plutôt de ce lien de droit extrêmement précis et reconnu qui garantirait à une personne physique ou morale qu'elle peut mettre en valeur un terrain, qu'elle peut en disposer de manière raisonnable (en bon père de famille), dans le cadre de sa gestion patrimoniale.

Cela évoque donc cette nouvelle définition de la propriété que l'on a vu s'ébaucher à travers l'utilisation de la mise en valeur comme fondement d'une expropriation et d'un retour au domaine de l'État ou de la collectivité ? En fait, l'Administration coloniale y pensait déjà en mettant en place des procédures domaniales provisoires qui exigeaient toutes des conditions de mise en valeur du terrain, dans un délai limité, non seulement pour accéder à la propriété, mais aussi pour simplement conserver l'usage du terrain avant de devenir, si les conditions étaient remplies, l'attributaire définitif du terrain, une procédure complémentaire permettant ensuite d'obtenir un titre de propriété.

A partir de là, une autre question apparaît : en définitive, qu'est-ce qui compte dans cette démarche : le droit sur le sol ou le droit sur l'utilisation du sol ? La réponse n'est pas évidente au moins au regard des pratiques modernes, en particulier urbaines, où la non-utilisation d'un sol peut parfaitement constituer un acte juridique foncier. À l'inverse, il faut rappeler que le droit sur la terre, comme le voulaient d'ailleurs presque toutes les coutumes, n'a de sens que si le terrain est utilisé, exploité, valorisé. L'approche du droit de propriété moderne ne devrait-elle pas être conçue en ce sens. Cela supposerait que soit reposée la question de la nature du bien sur lequel porte la propriété : surface ou « utilité » potentielle de celle-ci ? Cela va très loin et la cohérence globale des législations foncières devrait sans doute en tenir compte.

La réflexion sur cette même idée permettrait sans aucun doute une nouvelle approche, plus simple, plus réaliste et plus positive, des droits coutumiers qui, après tout, ont déjà plus ou moins traité le problème. Les pistes sont multiples. L'importance de la sécurité foncière, de plus en plus recherchée par les acteurs du marché non formel à référence coutumière, en particulier dans les zones périurbaines, ne devrait pas se traduire immédiatement par le titre foncier, mais par un mode de reconnaissance d'un droit d'occupation, d'installation, de caractère plus ou moins définitif, susceptible de se transformer ultérieurement en droit immatriculé si les intéressés le désirent. L'utilisation de la théorie des maîtrises foncières¹³ serait sans doute ici d'une grande opportunité.

Cette approche enfin, présenterait l'avantage d'ouvrir grandes les portes d'une meilleure coordination entre la gestion foncière et celle des autres ressources naturelles.

• La nécessité d'un pouvoir domanial et foncier local

La refonte globale de la législation domaniale et foncière, portant sur les seuls grands principes d'accès à la terre et de stabilisation du lien entre celle-ci et son détenteur, ne saurait en aucun cas suffire à régler les problèmes constatés. Ceux-ci relèvent aussi de la gestion administrative des activités domaniales et foncières. Celle-ci s'est avérée jusqu'ici presque impossible, concentrée comme elle l'est entre les mains de l'État, y compris dans les rares pays où la déconcentration a été entreprise. Elle exige trop de moyens matériels, trop de personnel, et surtout une organisation rigoureuse pour les suivis de procédures et les contrôles impérativement nécessaires. Il s'y ajoute sans doute une large part d'insuffisance de volonté au niveau des services concernés, souvent plus préoccupés de créer des lotissements et de vendre des parcelles que de faire de la gestion domaniale et foncière. La décentralisation propose un autre choix : celui de responsabiliser cette gestion au niveau où la démarche peut être perçue comme plus légitime. Cette approche peut être utile même dans le cas où la législation spécifique n'aurait pas fait (ou ne devrait pas faire) l'objet d'une remise en cause générale comme celle évoquée plus haut.

Cela implique que plusieurs objectifs puissent être satisfaits de manière précise et distincte car les objectifs ne sont pas les mêmes : d'abord, partager le pouvoir domanial et foncier ; ensuite, doter dans une certaine mesure les collectivités d'un véritable patrimoine foncier des collectivités ; bien identifier les tenures foncières publiques et privées, à commencer par celles de l'État et des collectivités.

Le partage du pouvoir domanial et foncier est d'évidence le point le plus important. Un maire dans une nouvelle commune doit pouvoir répondre à la demande de terrain de l'un de ses administrés. Ou, à

¹³ La théorie des maîtrises foncières a été formalisée par Étienne Le Roy, dans une contribution publiée dans l'ouvrage collectif *La sécurisation foncière en Afrique : pour une gestion viable des ressources renouvelables*, Karthala, Paris, 1996, 388 pages. De manière un peu caricaturale, selon cette théorie qui marque l'aboutissement d'une longue série de travaux multidisciplinaires, il faudrait sortir des analyses foncières reposant sur une confrontation d'un droit dit moderne et de pratiques anciennes dites droits coutumiers, pour s'intéresser plutôt aux situations juridiques nées des différentes formes de métissage possibles entre les pratiques et les modalités de l'encadrement juridique. Il ne s'agirait plus de s'intéresser à la terre objet de droit et donc bien juridique, mais plutôt de ne prendre en considération que les modes d'accès au sol et à ses diverses utilisations.

la limite, il doit avoir la capacité d'intervenir pour qu'une réponse soit apportée à la demande en question. Il y va de sa crédibilité et donc, dans une certaine mesure, de sa légitimité en tant que « chef » de l'exécutif local. Dans la pratique, quelle que soit la loi, c'est déjà ce qui se passe. Il suffit de constater le nombre de lotissements, au Burkina Faso, au Congo, au Niger, et ailleurs, qui ont été réalisés sur des terrains ne relevant pas du domaine privé communal, parfois même sans consultation des services de l'État, au mépris de toutes les règles existantes, sans aucun respect des procédures ni des compétences.

Cela peut s'interpréter comme la nécessité, dans le cadre de la décentralisation, de procéder à une nouvelle répartition des tâches, dans la mise en œuvre des procédures domaniales et foncières. De manière schématique, cette répartition pourrait consister à confier aux collectivités tout ce qui relève de l'accueil des demandes, du traitement administratif et du suivi de celles-ci, donc de tout ce qui implique des contacts avec les administrés. L'État, garant de l'égalité entre les citoyens et de l'application des lois, resterait seulement et seul compétent pour tous les actes visant à enregistrer et à confirmer les points de procédures relevant fondamentalement de la loi, en particulier tout ce qui a trait au droit de propriété, et pour garantir l'authenticité des enregistrements, qu'ils soient des actes ou des documents topographiques (Cadaastre, etc.).

Cette nouvelle répartition ne prendrait son sens que dans la mesure où les services compétents de l'État seraient déconcentrés en proportion des exigences de la nouvelle gestion des collectivités locales en la matière. Là encore, certains pays ont amorcé le processus, comme le Mali par exemple, mais il faut assurément aller plus loin. Cette recommandation vaut encore plus dans le cas actuel où l'État garde la quasi-exclusivité des compétences domaniales et foncières. L'exemple sénégalais de la gestion domaniale par les communautés rurales montre bien les limites de toute action locale non appuyée efficacement et concrètement par le fonctionnement normal des services de l'État.

• Les conditions d'une bonne application des pouvoirs domaniaux et fonciers

Le droit de la terre, qu'on le veuille ou non, constitue de fait et de droit le cadre de base de l'occupation et de l'utilisation des terrains. Ce constat apparemment « simpliste » est pourtant essentiel dans la mesure où l'on voit se multiplier depuis bon nombre d'années les analyses et propositions foncières émanant de personnes assurément compétentes en d'autres domaines mais dont le droit n'est absolument pas une compétence. Il en résulte bien évidemment une multiplication des ambiguïtés, des incertitudes, des abus de vocabulaire, lesquels finissent par aboutir à des erreurs dans les interprétations de la loi et dans les pratiques administratives.

Une nécessaire clarification des concepts et du vocabulaire juridiques

Quelles que soient les modifications qui pourraient intervenir en application des suggestions précédentes, un autre exercice devrait s'imposer, celui de la clarification des concepts et du vocabulaire. Actuellement, un certain nombre de termes juridiquement très précis (par exemple le domaine public), renvoyant à des concepts essentiels, sont mal utilisés, parfois même pris à contresens. Aucun travail en matière de législation et donc de décentralisation ne pourra aboutir si des efforts sérieux ne sont pas entrepris pour mettre un terme à ces anomalies, acceptables peut-être de la part de non-spécialistes, mais assurément pas de celle de fonctionnaires plus ou moins spécialisés, d'élus, de professionnels concernés par l'action foncière.

Les abus issus du mauvais emploi de certaines appellations procédurales ne sont pas sans conséquence. Par exemple, au Mali, alors même que le Code domaniale venait d'être publié pour simplifier et réduire le nombre des procédures, certaines administrations, y compris de projet, ont délibérément entretenu la confusion en donnant une valeur juridique à un document qui n'était qu'une simple lettre d'information, dite « d'attribution », aux dépens évidemment de la procédure régulière qui consistait dans l'attribution d'un permis d'habiter.

La liste n'est pas exhaustive de ces abus de langage qui traduisent souvent ou provoquent des situations illégales, qui contribuent donc à rendre encore plus difficile une gestion qui l'est déjà par la seule complexité des dispositifs adoptés dans les différents pays. Corriger cela est donc un impératif pour une bonne gouvernance foncière, une condition forte de toute réforme réelle des pratiques domaniales et foncières.

Formation, information, spécialisation

Il est courant désormais d'associer formation et information. Nous y ajouterons l'idée de « vulgarisation », laquelle devrait permettre d'acquérir les connaissances de base permettant de tenir compte d'une autre discipline, sans pour autant prétendre devenir un « spécialiste de... ».

La formation à la décentralisation et au foncier est dans la plupart des pays concernés pratiquement inexistante, en dépit de multiples déclarations d'intention et de quelques projets opérationnels. Ces derniers sont plutôt de circonstances, en ce sens qu'ils ne se situent pour ainsi dire jamais dans les cursus de formation proposés par les institutions dont ce devrait être le métier : facultés de droit et de sciences économiques, écoles nationales d'administration, etc.

On peut donc en déduire la proposition suivante : toute action de formation devrait obligatoirement l'être avec le souci de l'intégrer du mieux que possible dans les structures normales et permanentes de formation, de manière à valoriser les investissements en matériels et en documentation, mais aussi dans l'identification et la qualification des formateurs. Une telle démarche sous-entend qu'un bilan de l'ensemble des dispositifs de formation spécialisés ou susceptibles de l'être, dans les différents champs d'analyse de la présente étude, devrait être au préalable dressé, et si possible rendu disponible régionalement pour faciliter une coopération laquelle, en la matière, pourrait sans aucun doute réduire les coûts de formation.

En parallèle, il conviendrait de ne pas négliger l'information qui est une des clés du dossier. Elle doit être disponible à tous les niveaux : élus, fonctionnaires, opérateurs professionnels, usagers ruraux comme urbains. Tous les colloques, symposiums, séminaires, etc., y font référence en soulignant chaque fois qu'il s'agit de l'une des conditions pour que les choses puissent évoluer et la loi s'appliquer.

L'information doit être disponible : cela veut dire que les supports utilisés doivent permettre une reproduction des contenus dans des conditions notamment quantitatives (nombre d'exemplaires par exemple). Il s'impose donc dans toute action incluant l'élaboration de textes institutionnels, de documents d'information, de guides et autres manuels, d'identifier préalablement et de manière large l'ensemble du public potentiel intéressé et d'ajuster les volumes de tirage ou de reproduction en conséquence. En particulier, s'il est essentiel de rendre les textes institutionnels disponibles, il faut le faire de manière pratique sous la forme de codes commentés incluant l'ensemble des textes (lois, décrets, circulaires) relatifs à un sujet, ce qui implique que préalablement le travail de cohérence et d'analyse ait été effectué.

L'information doit être accessible, ce qui renvoie à trois idées. D'abord, elle doit être compréhensible ; ensuite, l'accès à l'information générale doit être aussi peu onéreux que possible sinon gratuit ; enfin, il faut que soient entretenus ou créés les centres de documentation susceptibles d'entretenir les collections des textes institutionnels et autres documents pertinents. La recherche d'un texte de loi ne doit pas s'apparenter à une course d'obstacles ou à une chasse au trésor ; enfin, elle doit être tenue à jour. Ce qui devrait impliquer la mise en place des outils et méthodes permettant de maintenir la disponibilité et la mise à jour de l'information sur les principales questions institutionnelles.

• Une plus grande cohérence entre les textes fonciers et ceux relatifs à la gestion des ressources naturelles

L'objectif doit être de rendre plus cohérents les textes relatifs à la terre et ceux relatifs aux ressources naturelles renouvelables, notamment dans une démarche de gestion décentralisée. Cela devrait impliquer les démarches suivantes : d'abord, imposer juridiquement les conditions permettant d'aborder de manière rationnelle et coordonnée la gestion du sol et celle des ressources naturelles, et modifier éventuellement la législation foncière ; ensuite, appliquer à cette gestion des ressources naturelles les mêmes principes qu'à la gestion domaniale et foncière décentralisée.

La nécessité du lien entre les droits sur les terres et ceux sur les ressources naturelles supportées

Le droit sur la terre constitue une de conditions d'accès à la plupart des ressources naturelles, en permettant d'une part, de régler la question de leur disponibilité, d'autre part, de disposer d'un cadre juridique fixant le régime juridique du territoire qui les supporte. De la même manière qu'il est difficile de parler d'une construction en ignorant totalement le droit sur le sol, il est presque impossible de parler de droit forestier sans se préoccuper du droit domanial qui supporte la forêt. Car s'il y a superposition physi-

que, il n'y a pas forcément coïncidence entre les différents droits susceptibles de concerner le sol ou la ressource naturelle concernée. Il peut y avoir complémentarité, mais il peut aussi y avoir des situations conflictuelles. Beaucoup de conflits viennent des incertitudes de la maîtrise de ces différentes ressources y compris la terre, situées sur un même territoire.

De manière générale, comme on l'a dit plus haut, les législations relatives aux différentes ressources naturelles sont monolithiques, « verticales ». Non seulement elles ne tiennent pas compte du droit sur le sol, mais elles sont isolées les unes des autres. Si le Burkina Faso constituait une exception remarquable compte tenu de la RAF, les évolutions de celle-ci depuis quelques années vont dans le sens contraire. Il faudrait donc opérer une double action de mise en cohérence, d'abord concernant la gestion globale des différentes ressources naturelles, ensuite pour préciser les liens entre le droit de la terre et celui des ressources naturelles. Pour ce faire, il devrait être tenu compte tout particulièrement des complémentarités qui existent au niveau des pratiques et qui attestent que souvent, des ententes sont possibles à condition de bien coordonner les interventions des différents ayants droit.

. La nécessité de modifier la législation

Quels que soient les statuts fonciers reconnus, les procédures pour y accéder, il faut aussi préciser comment s'exercent les droits sur les ressources naturelles, et comment y accéder, ce qui devrait impliquer de tenir compte du droit foncier. Les approches peuvent être variables selon le contexte : on peut établir, comme au Burkina avec la RAF, texte unique intégrant les règles relatives à la gestion du sol et celles relatives aux ressources naturelles, ou disposer de textes spécifiques à chacune des catégories comme c'est le cas dans la plupart des pays. Il s'impose semble-t-il, de faire une évaluation plus approfondie des intérêts et inconvénients de chaque approche, dans chaque pays en fonction notamment des textes déjà existants mais aussi des compétences disponibles pour réaliser le travail.

Une importance particulière devrait être accordée à la manière dont cette législation devrait s'appliquer. Il faut donc rechercher des critères permettant de lui donner une extrême souplesse pour s'adapter aux réalités locales, une bonne adaptation au milieu et donc aux attentes des usagers. Cela pourrait justifier que toute action portant sur l'attribution d'un droit d'usage ou d'exploitation d'une ressource naturelle, y compris le sol, soit menée selon une procédure très pratique impliquant un bilan préalable précis des droits déjà existants ou revendiqués. Ce bilan devrait aussi permettre de prendre en compte les autres ressources naturelles présentes sur le terrain, d'en déterminer la valeur, économique, sociale, écologique, etc., ce qui justifierait naturellement une redéfinition précise du rôle des divers intervenants, publics ou privés. Cette définition progressive des procédures susceptibles de permettre la gestion équilibrée du sol ne doit pas contrarier celle des autres ressources, mais pas forcément non plus être contrariée par celles-ci.

• Améliorer la gestion fiscale et patrimoniale des collectivités locales

Une large maîtrise de l'accès au sol et aux ressources naturelles serait de nature à permettre aux nouvelles collectivités de mobiliser des ressources qui font aujourd'hui défaut, soit parce qu'elles restent entre les mains de l'État, soit parce que, faute d'une organisation appropriée, les usagers qui devraient contribuer ne le font pas. Il y a là tout un ensemble de raisons qui se conjuguent pour aboutir à une situation apparemment bloquée. Or, les expériences le montrent, une évolution est possible.

Mais cela implique que la démarche institutionnelle ne se limite pas à l'élaboration de textes déterminant les instruments, les procédures et les responsabilités. Il faut aussi que des outils concrets soient mis en place, dans une collaboration réelle entre les services de l'État et ceux des collectivités. Encore une fois, cela nécessite que les compétences et les territoires d'exercice de celles-ci, soient clairement définis dans le cadre des nouvelles législations. Cela nécessite ensuite que toutes les collectivités soient dotées, le plus vite possible, des instruments d'identification de l'espace et de leurs administrés sans lesquels aucune action n'est réellement possible, en zone urbaine comme en zone rurale.

De multiples approches sont aujourd'hui connues. Par exemple, pour identifier les occupations susceptibles de justifier des services et de la fiscalité, on évoque constamment l'adressage et le RFU, lesquels sont au demeurant présentés comme antagonistes, concurrents. Sans vouloir rentrer ici dans le débat comparatif, soulignons simplement qu'il manque encore un travail d'analyse méthodologique réel, portant sur les différentes expériences menées en la matière, susceptible de fonder un choix éventuel, à défaut de constater des convergences susceptibles de permettre de dégager une complémentarité.

Pour conclure cette introduction, il faut rappeler en le soulignant, que ce travail a été fait dans une perspective « ruraliste ». De ce point de vue, il est assurément insuffisant. La question de la maîtrise de l'espace par les collectivités locales dans la décentralisation, se pose aussi et peut-être surtout dans les zones dites urbaines. Cette dimension n'a pas été oubliée dans les analyses fondamentales telles que celles relatives aux acteurs de la décentralisation ou à la législation domaniale et foncière. Mais par contre, s'il a été question des ressources naturelles, il n'a pas été question d'urbanisme, d'aménagement du territoire dit urbain, qui constitue un autre mode d'exploitation du sol. Les éléments disponibles montrent que d'évidence, dans ce domaine comme dans ceux déjà explorés, des incohérences, contradictions, silences, souvent importants, existent dans les dispositifs institutionnels spécifiques. La méthodologie de lecture transversale devrait donc aussi s'appliquer, et des propositions et orientations en être déduites. Dans l'attente, bon nombre de celles déjà proposées sont susceptibles d'être utiles, y compris concernant la gestion des ressources naturelles, en attendant de procéder à l'analyse nécessaire, pays par pays.

FICHE PAYS

1

Angola

I. Le cadre général

Le pays est indépendant depuis le 11 novembre 1960. Il comptait en 2006, 16 millions d'habitants, avec un taux de croissance de 2,8 %¹⁴, dont près de 40 % vivant dans des agglomérations de plus de 5 000 habitants.

Il est passé, au début des années 1990, d'un régime fondé sur un parti unique, de caractère marxisant, à un régime démocratique basé sur le multipartisme, même si dans la réalité, on constate la domination de deux partis principaux correspondant en fait aux ennemis de la guerre civile.

Du point de vue économique, l'Angola se situe dans les pays « riches » du continent, compte tenu de sa production de pétrole qui s'ajoute à de multiples ressources minières, à commencer par le diamant. Le problème, comme beaucoup de pays semblables, demeure celui de la répartition des richesses. Si le taux de croissance du PIB a été de 11,4 % en 2005-2006, le revenu par habitant reste à un niveau très faible : 2 360 \$ par an¹⁵.

II. L'organisation administrative territoriale

L'organisation administrative du territoire est largement fondée sur des principes posés par la Constitution d'août 1992 et en particulier les dispositions du chapitre VII de la troisième partie de ce texte.

L'article 54 dispose que les structures de l'État seront organisées et devront fonctionner dans le respect de plusieurs principes, dont l'affirmation de l'autonomie locale, la décentralisation administrative et la dévolution de compétences, sans que celles-ci puissent remettre en cause l'unité et l'autorité de l'État.

L'article 55 prévoit ensuite que « *Le territoire de la République d'Angola, sera, pour des fins politiques et de gestion administrative, divisé en provinces, municipalités, communes et quartiers ou villages* ». L'organisation de l'État au niveau local devrait donc comprendre à la fois des services administratifs déconcentrés et des Administrations locales.

Comme le précise l'article 146, les services administratifs locaux devraient correspondre à des entités juridiquement autonomes, constituées pour prendre en charge la réalisation des intérêts communs des populations concernées, et devraient pour cela, disposer d'instances représentatives élues, ainsi que de la pleine maîtrise des affaires locales. Une législation spécifique devrait permettre la mise en place de ce dispositif décentralisé.

L'article 148 enfin précise que le gouverneur provincial, nommé par le président de la République sur avis du Premier ministre, sera le représentant de l'État au niveau de la province, sous l'autorité directe du Gouvernement.

¹⁴ Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2008*, De Boeck, Bruxelles, 2008, 424 p., p. 391.

¹⁵ Banque mondiale, rapport précité, p. 391.

Ces principes étaient encore en 1998 des orientations. L'Angola restait divisé en circonscriptions avant tout administratives puisqu'elles ne disposaient pas de conseil élu¹⁶. Ces circonscriptions sont les provinces, les *municipes*, les communes¹⁷. Les choses ont évolué en 1999 avec la promulgation d'un nouveau texte : le décret-loi n° 17/99 du 29 octobre 1999, sur l'organisation des Gouvernorats de province et des Administrations de municipalités et des communes. C'est ce texte qui établit un dispositif dans lequel on trouve en même temps le souci de conserver entre les mains de l'État les moyens d'un contrôle administratif national et la nécessité de donner plus d'autonomie à des pouvoirs locaux, sans aller pour autant jusqu'à l'affirmation d'une vraie politique de décentralisation. Les modalités d'application de ce décret-loi ont été fixées par le décret n° 27/00 du 19 mai 2000.

. La province

La province (il y en a 18) est responsable de la « *coordination des activités déléguées par le Gouvernement central : plan de développement, suivi des entreprises publiques, contrôle de l'activité économique, coordination des transports et communications, de l'industrie, de la santé, de l'éducation, de l'appui agro-pastoral* »¹⁸. Elle est placée sous l'autorité d'un gouverneur provincial nommé par le Gouvernement.

« *Le Gouvernement de la province est un organe de l'Administration locale déconcentrée* », selon l'article 2.1 du décret-loi n° 17/99. Il se compose du gouverneur, de vice-gouverneurs, de directeurs, de délégués de province et d'administrateurs des municipalités (art. 3.1).

Il existe un Conseil de la province, qui est une structure collégiale de « soutien » au Gouvernorat de la province. Il est présidé par le gouverneur, et est composé des vice-gouverneurs, du directeur (exécutif de la province mis en place par le gouverneur), et des délégués de province qui sont les chefs de services déconcentrés au niveau provincial.

. La municipalité

La *municipe* est une subdivision administrative de la province, placée sous l'autorité d'un administrateur municipal nommé par le gouverneur provincial. Il en existe 163. Les compétences de la *municipe* sont celles qui lui sont déléguées par le gouverneur provincial.

« *L'Administration municipale est l'organe supérieur de l'Administration de l'État dans la municipalité. Elle est responsable de son activité devant le gouverneur de la province* » (art. 29, décret-loi n° 17/99).

L'Administration municipale est une institution déconcentrée qui assure la réalisation locale des attributions de l'Administration locale de l'État. À ce titre là, elle a notamment pour rôle d'« *orienter les Administrations communales dans la réalisation des tâches qui leurs sont confiées* » (art. 30.2.g., décret-loi n° 17/99).

L'Administration municipale est présidée par l'administrateur et composée d'un administrateur adjoint et des administrateurs des communes. Elle se réunit en session ordinaire tous les deux mois.

. La commune

La commune – il y en a 532 –, est la subdivision administrative de la municipalité. Elle est placée sous l'autorité de l'Administration de la commune qui est « *l'organe supérieur de l'Administration de l'État dans la commune* ». Elle est donc, elle aussi, un organe déconcentré du pouvoir administratif central. Elle est dirigée par un administrateur communal qui est, comme l'administrateur de la *municipe*, nommé par le gouverneur provincial.

Elle est en charge de la mise en œuvre, sur le territoire communal, des attributions de l'Administration déconcentrée de l'État, du développement local et des services communautaires. Elle a notamment parmi ses tâches, celles de « *diriger, orienter et contrôler le déroulement des activités des sections communales ; (...) d'encourager et de développer des activités agropastorales ; (...) de suivre et de soutenir régulièrement le travail et le fonctionnement des Administrations de quartier et des autorités*

¹⁶ Il existait, jusqu'en 1992, date de leur suppression, des assemblées populaires dont les membres étaient élus sur la désignation du parti unique ! (Cf. *Annuaire des décentralisations africaines*, données de base, Document de travail pour Africités 1998, Programme de développement municipal, p. 5).

¹⁷ Cf. référence précitée.

¹⁸ Cf. référence précitée.

traditionnelles », ainsi que la gestion des services techniques locaux, par exemple la distribution d'eau, l'assainissement, la gestion des marchés, les voiries (art. 51.2, décret-loi n° 17/99).

L'Administration municipale est présidée par l'administrateur communal et composée d'un administrateur adjoint et des chefs de sections. Elle se réunit une fois par mois.

. Les perspectives de décentralisation

La décentralisation est évoquée depuis la Constitution de 1992, mais les décisions fondamentales demeurent à prendre dans un contexte où s'il n'est pas contesté qu'il est important de favoriser l'autonomie locale, il apparaît tout aussi important de ne pas remettre en cause l'unité nationale, tout autant que de veiller à ne pas disperser les pouvoirs publics.

Le décret-loi n° 17/99 fait expressément référence à cette situation dans son article 62 : « *Tant que les collectivités décentralisées, consacrées dans la loi constitutionnelle, n'ont pas été concrètement institutionnalisées, les Gouvernements de province, les Administrations municipales et communales sont chargées de la mise en œuvre des attributions et des compétences inhérentes au pouvoir local selon les dispositions législatives en vigueur.* »

III. La gestion domaniale et foncière

Là encore, il faut tenir compte du très important changement en 1992, concrétisé sous la forme de la nouvelle Constitution, puisque jusque-là, selon les principes classiques des systèmes à référence marxiste, le problème de la propriété foncière ne se posait pas. Il n'y avait donc que des attributions provisoires de terrains, et surtout, comme dans la plupart des pays objet de la présente étude, des droits non écrits, plus ou moins traditionnels et coutumiers.

La Constitution de 1992 a posé en la matière de nouveaux principes qui devraient donc susciter l'élaboration et la mise en place d'une nouvelle législation.

L'article 10 de la Constitution dispose que « *Le système économique sera basé sur la coexistence de différentes formes de propriété – publique, privée, mixte, coopérative, et familiale – qui devront toutes bénéficier de la même garantie. L'État encouragera la participation au processus de développement économique de tous les acteurs et modes d'appropriation...* »¹⁹

Concernant les droits sur la terre, quelques précisions sont fournies dans l'article 12, alinéa 4 de la Constitution : « *La terre, qui est à l'origine la propriété de l'État, pourra être attribuée à des personnes physiques ou morales, mais avec l'exigence d'une utilisation rationnelle et complète, dans le respect des conditions légales.* »²⁰ Il faut compléter cette première approche par celle de l'alinéa suivant du même article : « *L'État respectera et garantira la propriété, qu'elle soit celle des personnes physiques ou celle des personnes morales, ainsi que le droit de propriété et de possession des terres par les paysans, sous réserve de la possibilité de procéder à leur expropriation pour cause d'utilité publique, selon les dispositions légales en vigueur.* »²¹

La mise en œuvre de ces dispositions constitutionnelles s'est faite sous la forme de la loi n° 9/04 du 9 novembre 2004, sur les terres. Dans l'exposé des motifs de ce texte, on peut déjà identifier les principes généraux qui vont fonder celui-ci : il s'agit de tenir compte, dans une démarche associant l'aménagement du territoire et le développement, de sécuriser autant que possible tous les modes d'usage du sol, tout en respectant les conditions environnementales d'un développement durable.

¹⁹ Art. 10 : « *The economic system shall be based on the coexistence of diverse forms of property – public, private, mixed, cooperative and family – and shall enjoy equal protection. The State shall encourage participation in the economic process of all agents and forms of property, creating conditions for them to function efficiently in the interests of national economic development and satisfying the needs of citizens.* » Version anglaise de la Constitution de 1992, disponible sur le site Internet officiel du Gouvernement angolais (www.angola.org), à la date du 15 juillet 1999.

²⁰ Art. 12, al. 3 : « *Land, which is by origin the property of the State, may be transferred to individuals or corporate bodies, with a view to rational and full use thereof, in accordance with the law.* » Site Internet précité.

²¹ Art. 12, al. 4 : « *The State shall respect and protect people's property, whether individuals or corporate bodies, and the property and ownership of lands by peasants, without prejudice to the possibility of expropriation in the public interest, in accordance with the law.* » Site Internet précité.

Les principes fondamentaux du texte sont posés dans l'article 4. Parmi ceux-ci, le principe selon lequel toute propriété foncière vient de l'État ; le principe de l'exigence de la mise en valeur ; le principe de respect des droits fondamentaux des communautés rurales²², l'article 9 disposant que « *l'État respecte et protège les droits fonciers dont sont titulaires les communautés rurales, que ceux-ci se fondent sur les pratiques ou sur la coutume* » et que ces droits ne peuvent faire l'objet d'une expropriation que moyennant une juste indemnité ; le principe de propriété de l'État sur les ressources naturelles (droit inaliénable) ; mais aussi un principe plus politique, celui de ne pas revenir sur les nationalisations et confiscations foncières. Ces principes s'appuient sur d'autres : celui fixé par l'article 5, selon lequel la terre constitue une propriété fondamentale de l'État, intégrée soit à son domaine public, soit à son domaine privé, ainsi que celui de l'article 6 relatif à la transmissibilité de la propriété : « *Sous réserve des dispositions de l'article 35 (portant sur le droit de propriété privée), l'État peut transférer ou céder la propriété des terrains intégrés dans son domaine privé ; aucune prescription acquisitive (ou usucapion) ne peut s'exercer sur un terrain ou un droit foncier portant sur un terrain du domaine privé de l'État ou sur le domaine des communautés rurales.* »

• La classification des terrains

Les terres se répartissent en terres domaniales et terres privées. Cette classification juridique est établie dans l'article 19 de la loi, lequel prévoit aussi que cette classification tient compte du caractère rural ou urbain desdits terrains (la distinction entre les deux étant celle classique des terrains situés dans des périmètres d'agglomération ou déclarés urbains, et les autres terrains qui sont donc ruraux). Les terrains urbains comme ruraux se répartissent en terrains concédés et non concédés. Les terrains du domaine public et ceux classés communautaires ne peuvent jamais être concédés.

Les **terrains urbains** sont classés en fonction des objectifs d'aménagement urbain, en terrains urbanisés, terrains à construire et terrains à urbaniser (art. 21).

Les **terrains ruraux** font l'objet de dispositions plus nombreuses, ce qui s'explique dans le contexte. Comme les terrains urbains, ils sont classés en fonction de leur destination et du régime juridique qui leur est applicable, en :

- terrains ruraux communautaires (art. 22.2 et art. 23) : ceux occupés par des familles, des communautés rurales, pour les besoins de leur habitation, de leurs activités ou pour toute autre fin reconnue par la coutume ou par la présente loi et ses textes d'application. Ces terrains sont ceux exploités par une communauté rurale selon les règles coutumières, y incluant les espaces pastoraux ou ceux nécessités par une agriculture itinérante, en tenant compte des servitudes de passage, d'accès à l'eau. La délimitation de ces terrains communautaires est soumise à une discussion préalable des familles membres de la communauté ainsi que des institutions de pouvoir traditionnel du lieu de situation des terrains ;
- terres agricoles (ou terrains propices aux cultures) (art. 22.3 et art. 24) : celles qui sont appropriées à des fins agricoles ou d'élevage, dont les règles juridiques de constitution ou de transmission des droits fonciers sont déterminées par la présente loi. Ces terres sont soumises à un régime juridique et de gestion qui est lié à leur détermination par les « entités compétentes », de règlements particuliers en fonction des modalités culturelles déterminées. Ces modalités sont une condition de toute constitution par l'État de droits fonciers sur lesdits terrains. Ces terrains peuvent faire l'objet d'actions de remembrement par l'État ;
- terres forestières (art. 22.4) : celles qui sont appropriées à la mise en œuvre d'activités sylvicoles, notamment pour l'exploration et l'exploitation des forêts naturelles ou artificielles, selon les modalités des plans d'aménagement rural ou de la législation particulière ;
- terrains à aménager (art. 22.5 et art. 25) : ce sont les terrains destinés à accueillir les implantations d'infrastructures minières, industrielles ou agro-industrielles, selon des modalités juridiques définies par la présente loi ou par une législation particulière ;

²² Ces communautés rurales sont définies dans l'article 1.c de la loi, comme étant les communautés de familles, de voisinage, qui, dans le milieu rural, ont des droits collectifs de possession, gestion, usage et prélèvement des fruits, des moyens communautaires de production, notamment les terrains communautaires exploités de manière effective et utile, selon des règles d'autoadministration ou d'autogestion, quelle que soit l'activité exercée, dès lors que celle-ci est conforme à la loi ou aux règles coutumières.

- **terrains de voirie** (art. 22.6 et art. 26) : ceux qui supportent (ou sont appelés à supporter) des aménagements sous la forme de voies de communication terrestre de réseaux de distribution d'eau ou d'électricité, ainsi que les réseaux de récupération des eaux pluviales et des égouts.

À ces deux catégories générales, il faut ajouter celles des réserves foncières consacrées par l'article 27 du texte, un article très long. Ces réserves sont en principe exclues de l'application du régime juridique de droit commun concernant l'occupation ou l'utilisation par des personnes physiques ou morales, en tenant compte de leur affectation, totale ou partielle, pour réaliser des buts spécifiques qui ont justifié la mise en réserve. Le caractère total ou partiel de la mise en réserve est fonction du but recherché, par exemple, les réserves totales peuvent être utilisées pour les besoins de l'environnement ou de la Défense nationale (art. 27.5), alors que les réserves partielles peuvent s'appliquer notamment à une bande le long des cours d'eau et lacs, ainsi que du rivage de la mer... (art. 27.7). Il faut remarquer ici que ce régime des terrains mis en réserve couvre en partie des zones qui, dans d'autres pays, sont intégrées dans le domaine public naturel (art. 27 a-e) ou artificiel (art. 27 f-k).

Le régime d'accès aux terrains constitutifs de ces réserves est évidemment variable selon que celles-ci sont totales ou partielles. Dans les réserves totales, aucune occupation ni usage ne sont permis, à l'exception des actions nécessaires pour leur conservation ou leur gestion, compte tenu de leur finalité d'intérêt public. Dans les réserves partielles, toute forme d'occupation ou d'usage ne remettant pas en cause la finalité justifiant la constitution de la réserve est autorisée (art. 27.6).

• Les règles juridiques applicables aux terrains

La loi distingue les droits domaniaux et les droits fonciers.

. Les droits domaniaux

Les terres domaniales sont celles de l'État et celles des collectivités décentralisées (art. 28, alinéa 1) : « *L'État et les collectivités locales, (...) peuvent être titulaires de droits fonciers, en tenant compte des régimes suivants : a) domaine public : (...) b) domaine privé...* ».

. Le domaine public

Le domaine public inclut, selon l'article 29, des dépendances naturelles (eaux continentales ; mer territoriale ; plate-forme continentale ; zone économique exclusive, y incluant toutes les ressources naturelles, vivantes ou non, qui y sont associées ou incorporées ; l'espace aérien national ; les ressources minières) et des dépendances artificielles : les voies et chemins publics, les ponts et les lignes ferroviaires publiques, les zones protégées pour des fins environnementales, les zones des ports et aéroports, celles réservées pour les besoins de la défense nationale, les monuments et immeubles d'intérêt national après leur classification dans le domaine public, les autres choses affectées par la loi ou un règlement au domaine public. On doit rappeler ici que ce domaine public est fréquemment associé à des terrains réservés qui ont été évoqués plus haut.

Le régime juridique de ce domaine public est classique ; les biens qui le constituent sont la propriété de l'État et « *comme tels, sont inaliénables, imprescriptibles et insaisissables* » (art. 29.2). Des droits d'exploration, de prospection et d'exploitation des ressources minières ou autres ressources naturelles situées sur le domaine public, peuvent être accordés selon les modalités prévues par les législations relatives à ces ressources.

Les spécificités du régime du domaine public des collectivités décentralisées sont réglées par l'article 32 de la loi. Ce régime consiste dans deux principes simples : l'État peut transférer, par acte réglementaire, des biens de son domaine public à des collectivités décentralisées, pour en décentraliser la gestion ; le régime juridique applicable aux biens du domaine public de l'État s'applique, *mutatis mutandis*, aux biens du domaine public des collectivités décentralisées, sans préjudice des dispositions réglementaires spécifiques.

. Le domaine privé

Bien qu'il ne soit pas explicitement défini comme tel, on peut déduire des textes qu'il est composé des terrains qui ne relèvent pas du domaine public ; en outre, les terres réservées des communautés rurales y échappent aussi, dans les conditions des règles spécifiques qui les concernent.

. Les terres des communautés rurales

Comme on l’a indiqué plus haut, les terrains qui relèvent des communautés rurales sont soumis à un régime juridique spécifique qui en garantit la situation au profit des communautés, même si ces terrains font partie, *stricto sensu*, du domaine privé, comme les autres terrains sur lesquels peuvent être attribués des droits fonciers. L’article 33 vient préciser ce régime juridique en précisant des modalités de préservation des droits des membres des communautés, notamment au regard des actions d’aménagement du territoire. La disposition la plus fondamentale de la loi sur le sujet est sans aucun doute celle de l’article 70.3 selon lequel : « *Sont reconnues aux communautés rurales la personnalité et la capacité juridiques* », sans que le texte précise pour autant selon quelles modalités institutionnelles ce dispositif pourra fonctionner.

. Les droits fonciers

Les terrains propriété de l’État peuvent faire l’objet de différents droits énumérés par l’article 34 : droit de propriété, droit d’usage coutumier, droit d’utilité civile, de superficie, droit d’occupation précaire, ces différentes modalités étant détaillées dans les articles suivants.

Le droit de propriété est l’objet des articles 35 et 36. Ce droit, exercé selon les modalités prévues dans le Code civil angolais, ne peut s’exercer que sur les terrains urbains, au profit de personnes privées de nationalité angolaise.

Le droit d’usage coutumier (art. 37) peut être reconnu aux familles qui font partie de communautés rurales, leur permettant l’occupation, les droits d’usage et de collecte, des terrains ruraux communautaires effectivement occupés et exploités selon les règles coutumières. Ces terrains ne peuvent être l’objet de concessions. Ce droit d’usage coutumier est gratuit. Il ne peut être l’objet de prescription mais il peut s’éteindre par le fait de l’abandon des terres selon les règles coutumières. Ce droit peut être hypothéqué pour garantir un emprunt bancaire (art. 37.8). Les questions relatives au régime juridique de ce droit coutumier qui ne pourraient être réglées par les règles traditionnelles le seront par application des dispositions du Code civil angolais.

Le droit d’emphytéose (art. 38) est réglé par le Code civil, sous réserve des dispositions spécifiques de la loi et de ses textes d’application. Il peut s’appliquer aux terrains ruraux comme aux terrains urbains. Il peut être établi par un contrat de concession entre l’État (ou une collectivité décentralisée) et le concessionnaire. Le contrat fixe le montant de la redevance due pour l’utilisation du terrain.

Le droit de superficie est régi par l’article 39. Il peut être accordé sur les terrains ruraux comme sur les terrains urbains partie du domaine privé de l’État, au profit de personnes physiques angolaises ou étrangères, ou de personnes morales ayant leur siège principal et effectif dans le pays. Les modalités du droit de superficie sont celles du Code civil, sous réserve des dispositions spécifiques de la loi foncière. Le bénéficiaire ou superficiaire paye un droit unique ou une redevance annuelle, selon les modalités prévues au contrat. Le droit de superficie peut être hypothéqué.

Le droit d’occupation précaire peut être concédé par l’État ou par les autorités décentralisées, sur des terrains ruraux ou urbains partie du domaine privé, sous la forme d’un contrat de location établi pour un temps déterminé. Un contrat identique peut être établi portant sur des terrains du domaine public, lorsque la nature de celui-ci le permet. Le contrat ne permet pas la réalisation d’aménagements définitifs.

. La concession des droits fonciers

Le chapitre III de la loi n° 9/04 traite de cette question qui est en pratique celle des modalités d’établissement des différentes manières de concéder les droits fonciers précédemment inventoriés.

L’article 42 établit la liste des personnes qui peuvent obtenir des droits fonciers sur des terrains des domaines privés de l’État ou des collectivités décentralisées. Il s’agit notamment des personnes physiques de nationalité angolaise, des personnes morales de droit public ayant leur siège principal et effectif en Angola, des personnes morales privées dans les mêmes conditions, des entreprises publiques angolaises, ainsi que des sociétés commerciales ayant leur siège effectif en Angola. Pour les étrangers, des règles particulières sont prévues (art. 42 e, f, g).

L’article 43 règle la question de l’étendue des superficies qui peuvent être concédées. Cela est valable pour les terrains urbains (art. 43.1), mais aussi pour les terrains ruraux qui ne peuvent être d’une taille inférieure à deux hectares, ni excéder 10 000 hectares. Toutefois, le Conseil des ministres peut autoriser des dérogations à ces limites.

Pour obtenir une concession, il convient d'établir que le demandeur dispose des moyens effectifs de procéder à l'exploitation et à la mise en valeur effective du terrain.

Tous les contrats de concession doivent être établis par écrit (art. 49), le droit étant consacré par un titre de concession établi selon un modèle fixé par la loi.

La loi fixe également la durée des différents contrats : permanente pour le droit de propriété, sauf cas de résolution du contrat ; perpétuelle pour le droit d'usage coutumier ; permanente pour le contrat d'emphytéose, sous réserve du droit de remise en cause ; pour une durée n'excédant pas soixante ans pour le droit de superficie ; enfin, pour une durée maximale de un an pour le droit d'occupation précaire.

Un règlement général des concessions des terrains devait compléter le dispositif applicable à l'attribution des terrains concédés.

Les droits concédés, sous réserve des dispositions de la loi, sont transmissibles entre vifs ou à cause de mort (art. 61). La transmission entre vifs peut être effectuée à titre onéreux ou à titre gratuit (art. 61.6), sous réserve de l'autorisation préalable de l'autorité concédante à peine de nullité de la transaction. L'acte établissant la transmission doit être établi en la forme authentique. Toutefois, les concessions gratuites ne peuvent être cédées sauf, sur autorisation de l'autorité concédante, au profit d'une personne ou d'une institution dans des cas particuliers énumérés à l'article 50 (personnes ne disposant pas de ressources suffisantes et voulant mener un projet de développement dans une zone défavorisée du pays, institutions d'utilité publique à finalité caritative, religieuse ou sportive).

• Les compétences administratives

Outre les règles spécifiques déjà signalées dans les points qui précèdent, sont compétents en matière de concessions :

- le Conseil des ministres, notamment pour autoriser une concession d'occupation sur le domaine public ; la transmission ou la constitution de droits fonciers sur des terrains ruraux d'une superficie supérieure à 10 000 hectares ; le déclassement d'un terrain du domaine public au profit du domaine privé. Ces compétences peuvent être déléguées au chef du service du Cadastre ;
- l'« Organe central pour la gestion technique des terres » : organiser et conserver les archives foncières, de manière à assurer l'identification des terrains et le suivi de leur situation juridique ; organiser et exécuter tous les travaux techniques de délimitation des terrains et réserves foncières ; organiser, gérer et tenir à jour le Cadastre géométrique ; élaborer le programme national de cartographie des terres ;
- les Gouvernements provinciaux : autoriser les transmissions et constitutions de droits fonciers sur les terrains ruraux, agricoles ou forestiers d'une taille égale ou inférieure à 1 000 hectares ; autoriser la constitution ou la transmission de droits fonciers sur les terrains urbains, dans le respect des plans d'urbanisme et de lotissements approuvés ; établir les contrats d'amodiation constitutifs de droits d'occupation précaire de terrains des domaines public et privé de l'État ; soumettre au Conseil des ministres les propositions de déclassement de terrains du domaine public et de transfert au domaine privé ; administrer le domaine foncier, public et privé, de l'État ;
- administrateurs municipaux et communaux : leurs compétences sont à établir par un règlement spécifique.

• Le règlement des conflits

Les litiges relatifs aux droits fonciers sont obligatoirement soumis à une tentative de médiation et de conciliation avant d'être transmis au tribunal compétent (art. 77). Cette disposition importante est au demeurant de plus en plus répandue dans les législations foncières. La composition et les modalités de fonctionnement de l'organe de médiation et conciliation doivent être fixées par le décret général déjà évoqué relatif à la concession des terres. Le tribunal compétent est la chambre administrative ou civile (selon la matière et l'acteur concerné), du Tribunal provincial. Il est encore à noter que la loi ouvre aussi la possibilité de recourir à un arbitrage (art. 79), celui-ci devant être rendu par un tribunal arbitral de trois membres, dont deux choisis par les parties, et le troisième, qui en sera le président, choisi d'un commun accord par les parties. Ce tribunal siègera dans les bureaux du Gouvernorat de la province.

Les normes applicables en ce qui concerne les litiges survenant dans les communautés rurales, sont celles coutumières, la loi étant applicable dans les autres cas.

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

Comme on l'a indiqué ci-dessus, les collectivités décentralisées disposent d'un domaine public et d'un domaine privé, ce dernier étant limité aux terrains attribués par l'État ou acquis par la collectivité concernée. Les règles applicables sont identiques, mutatis mutandis, à celles applicables aux domaines public et privé de l'État.

V. La gestion des ressources naturelles

Les textes applicables sont relativement anciens et leur mise à jour serait en cours. Ils ne correspondent donc pas aux caractéristiques nouvelles du contexte institutionnel, notamment concernant l'administration territoriale et le droit foncier.

À défaut de ces textes, il convient de se référer aux principes posés par la Constitution. L'article 12, alinéas 1 et 2, laisse penser que l'État entend conserver en la matière une forte prééminence, ce qui peut se comprendre dans un pays aux richesses minières, identifiées ou non, très considérables.

Selon les dispositions précitées : « 1. *Toutes les ressources naturelles existantes, sur le sol et dans le sous-sol, dans les eaux territoriales ou situées à l'intérieur du pays, sur le territoire continental dans la zone économique réservée, seront la propriété de l'État qui déterminera selon quelles modalités elles seront utilisées, développées et exploitées.* 2. *L'État sera responsable de la protection et de la conservation des ressources naturelles en déterminant leur exploitation et utilisation au profit de la communauté nationale dans son entier.* »²³

²³ Art. 12 : « *All natural resources existing in the soil and subsoil, in internal and territorial waters, on the continental shelf and in the exclusive economic area, shall be the property of the State, which shall determine under what terms they are used, developed and exploited.* 2. *The State shall promote the protection and conservation of natural resources guiding the exploitation and use thereof for the benefit of the community as a whole.* » Site Internet précité.

Annexe : Éléments de législation relatifs à l'Angola

- **Organisation et administration du territoire**

- Constitution de 1992
- Décret-loi n° 13/94 du 1^{er} juillet 1994, régissant l'organisation générale de l'Administration publique
- Décret-loi n° 17/99 du 29 octobre 1999, sur l'organisation des Gouvernorats de province et des Administrations des municipalités et des communes
- Décret n° 27/00 du 19 mai 2000, approuvant les modalités réglementaires d'organisation et de fonctionnement des Gouvernorats de province, et des Administrations des municipalités et des communes

- **Domaines/Foncier**

- Décret exécutif n° 54/97 du 28 novembre 1997, réglementant la location des terrains côtiers
- Décret n° 4/01 du 2 février 2001, sur l'aménagement des espaces côtiers
- Loi n° 9/04 du 9 novembre 2004, sur les terres

- **Forêts et ressources naturelles**

- Décret exécutif n° 26/99 du 27 janvier 1999, sur les taxes forestières
- Décret exécutif n° 26/99 du 27 janvier 1999, sur les sanctions applicables aux activités forestières illégales
- Décret exécutif n° 27/99 du 27 janvier 1999, relatif aux redevances pour l'exploitation du bois et du charbon de bois
- Ordonnance n° 149/00 du 7 juillet 2000, sur les licences forestières
- Décret n° 44531 du 21 juin 1962, sur les ressources forestières

FICHE PAYS

2

Bénin

I. Le cadre général

Géographiquement, le pays est relativement petit : 112 622 km². La population totale est d'environ 9 millions d'habitants en 2006, très largement concentrée dans le quart sud du pays ; son taux d'évolution moyen est estimé à 3,1 %²⁴ ; le taux d'urbanisation était estimé pour l'an 2000 à 40,3 % (avec un ralentissement relatif de la croissance urbaine jusque-là largement dominante)²⁵. Le Bénin est un pays tourné vers deux pôles d'activités essentiels : l'agriculture (traditionnelle : manioc, igname, maïs, mil, etc., et de rente : palmier à huile, café en diminution, coton, canne à sucre), et les services (activités portuaires et de transit). Il s'agit donc d'une économie faible, comme en atteste le revenu annuel par habitant en 2006 : 540 \$, et une croissance annuelle du PIB par habitant de 1,1 %.

Le Bénin a été caractérisé, à l'époque précoloniale, par un système complexe de royaumes et d'empires²⁶. La France a constitué progressivement dès 1896 le Dahomey, lequel a accédé le 1^{er} août 1960 à l'Indépendance. En 1991, la Conférence nationale marque le début d'un grand changement politique, institutionnel et économique, concrétisé par la Constitution du 11 décembre 1990.

L'ensemble de cette évolution historique et les caractéristiques géographiques (y compris humaines) ne sont évidemment pas sans conséquences sur l'organisation administrative du territoire, sur la gestion des terres qui en constitue un enjeu essentiel, lesquelles ont connu de profondes transformations, certaines légales, d'autres strictement pratiques et parfois au mépris des textes en vigueur. Ce processus, fruit de la démocratisation mais aussi de la relative anarchie dite « libéralisation » qui en est le corollaire, se traduit par de multiples modes d'action des usagers, des collectivités, qui attestent d'une certaine manière d'un amoindrissement très net de l'autorité et peut-être surtout des prérogatives de l'État.

II. L'organisation administrative territoriale

Elle est caractérisée par la mise en place, effective depuis les premières élections communales à l'aube des années 2000, de la décentralisation. Cette décentralisation était un projet politique fort depuis la Conférence nationale, et était affirmée comme une priorité depuis plusieurs années. « *La démocratie doit chercher sa validité et son épanouissement dans une décentralisation authentique. Autrement dit, la démocratie sera à la base ou ne sera pas.* »²⁷

Comme dans tous les pays organisés administrativement selon le même modèle, on trouve un dispositif déconcentré et, en parallèle, un dispositif décentralisé. Ce que met en évidence le tableau suivant :

²⁴ Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2008*, De Boeck, Bruxelles, 2008, 424 p., p. 391.

²⁵ *Revue permanente du secteur urbain*, 2^e édition, Serhau-SA/Coopération française, Cotonou, 2000, 232 p., p. 27.

²⁶ Dont celui d'Allada, celui de Porto-Novo, celui de Nikki (royaume féodal Bariba), et bien sûr, celui des Fon d'Abomey, lequel progressivement s'impose Dan Home, vers le milieu du XVII^e siècle. Dan Home ou « dans le ventre de Dan », provient du fait qu'un souverain de l'époque, Ouegbadja, qui a fait d'Abomey un royaume structuré et hiérarchisé, a construit son palais sur la sépulture d'un adversaire.

²⁷ Président Nicéphore Soglo, Discours d'ouverture des États généraux de l'Administration territoriale, 7 janvier 1993, in *États généraux de l'Administration territoriale*, Cotonou 7-10 janvier 1993, Actes, Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de l'Administration territoriale, Cotonou, 1993, p. 18.

Tableau : Organisation administrative et décentralisation au Bénin

Circonscription administrative	Nb	Collectivité territoriale	Nb	Personnalité morale	Autonomie financière	Instance délibérante	Exécutif
Département	12			Non	Non	Non	Préfet nommé par l'État
		Commune rurale		Oui	Oui	Conseil communal élu	Maire et adjoints élus par le conseil
		Commune urbaine		Oui	Oui	Conseil communal élu	Maire et adjoints élus par le conseil
		Commune à statut particulier		Oui	Oui	Conseil municipal élu	Maire élu par le conseil
Arrondissement (1)				Non	Non	Conseil d'arrondissement élu	Chef d'arrondissement élu
Quartier de ville				Non	Non	Conseil élu	Chef de quartier élu
Village				Non	Non	Conseil élu	Chef de village élu

(Dans le tableau, les parties en gras correspondent à la future nouvelle organisation)

Remarques :

1. L'arrondissement est dorénavant le premier niveau de circonscription administrative de la commune ; il est découpé, selon le cas, en villages pour les communes rurales, ou en quartiers dans les communes urbaines.
2. Le nombre total des quartiers et villages est de 3 378.

Ce tableau est la représentation synthétique de l'article 1 de la loi n° 97-028 : « *L'Administration territoriale de la République est assurée par les autorités et services déconcentrés de l'État et par les collectivités territoriales décentralisées dans le cadre défini par la présente loi.*

Les circonscriptions administratives de la République du Bénin sont les départements.

Il est créé une collectivité décentralisée dénommée la Commune.

D'autres collectivités décentralisées peuvent être créées par la loi. »

Cinq textes principaux assurent la base légale de la réforme de décentralisation :

- loi n° 97-028 du 15 janvier 1999, portant organisation de l'Administration territoriale au Bénin ;
- loi n° 97-029 du 15 janvier 1999, portant organisation des communes en République du Bénin ;
- loi n° 98-005 du 15 janvier 1999, portant organisation des communes à statut particulier ;
- loi n° 98-006 du 9 mars 2000, portant régime électoral communal et municipal en République du Bénin ;
- loi n° 98-007 du 15 janvier 1999, portant régime financier des communes en République du Bénin.

• L'organisation administrative déconcentrée

En application des lois de décentralisation et conformément aux décisions des États généraux de l'Administration territoriale de 1994, le dispositif de déconcentration se limite aux préfectures. Celles-ci, précédemment au nombre de six, ont vu leur nombre porté à douze, de manière à assurer une meilleure présence de l'État, ne serait-ce que pour faciliter la mise en place des nouvelles communes décentralisées.

Le département, circonscription administrative, n'a donc ni personnalité juridique, ni autonomie financière.

Il est placé sous l'autorité d'un préfet qui est le représentant de l'État au niveau du département, et qui, à ce titre, a l'autorité sur tous les services déconcentrés de l'État, lesquels se trouvent tous situés au niveau départemental.

Le préfet assure la tutelle sur les collectivités décentralisées ainsi que le contrôle de légalité sur leurs actes et délibérations.

• La décentralisation

. Les caractéristiques générales

La décentralisation est à un seul niveau : celui des communes, le choix ayant été fait en 1993 de reporter à plus tard la création éventuelle de régions comme cadre de coopération et de planification supra-communal. Il est important de souligner ici le rôle dévolu à la commune par la loi portant organisation des communes en République du Bénin, dans son article 2 : « *la commune constitue le cadre institutionnel de la démocratie à la base. Elle est l'expression de la décentralisation et le lieu de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques locales* » (art. 2, loi n° 97-029).

Les collectivités territoriales disposent de la personnalité juridique et de l'autonomie financière (art. 22, loi n° 98-005), alors que leurs démembrements (arrondissements, quartiers de ville ou villages) n'en disposent point. Ces derniers sont donc des circonscriptions administratives déconcentrées des communes.

Il est intéressant de noter que les limites territoriales des nouvelles communes sont celles des sous-préfectures et des circonscriptions urbaines antérieures, ce qui atteste du caractère territorial des nouvelles collectivités.

. Les institutions communales

La commune, de droit commun ou à statut particulier, est divisée en arrondissements, subdivisés en quartiers de ville (communes urbaines) ou en villages (communes rurales). La commune à statut particulier, en fait pour les grandes agglomérations, est aussi placée sous un régime communal, sous réserve de quelques adaptations de celui-ci à l'importance particulière de la commune considérée²⁸.

La commune dispose d'un conseil élu, communal pour la commune ordinaire, municipal pour la commune à statut particulier (art. 1, loi n° 97-029), lequel élit en son sein le maire et les adjoints de celui-ci (art. 1 et 3, loi n° 97-029). Le maire est à la fois l'exécutif communal et le représentant de l'État sur le territoire communal.

La commune de droit commun, tout comme celle à statut particulier, ne dispose pas d'un champ de compétence défini comme celui constitué classiquement par les « affaires d'intérêt local ». Le législateur béninois a opté pour une énumération des compétences locales, précise « quantitativement » mais susceptible de poser de très nombreuses questions, au regard des textes spécifiques, relatives aux domaines considérés. Cette énumération inclut notamment : le développement local, l'aménagement, l'habitat et l'urbanisme ; les infrastructures, l'équipement et les transports ; l'environnement, l'hygiène et la salubrité ; l'enseignement primaire et maternel ; l'alphabétisation et l'éducation des adultes ; la santé et l'action sociale et culturelle ; les services marchands et les investissements économiques. Les communes à statut particulier disposent de compétences supplémentaires en matière d'enseignement et de formation professionnelle, de transport et de circulation, de sécurité et en matière de communication.

La commune est divisée en arrondissements, eux-mêmes subdivisés en quartiers de ville ou en villages, qui ne sont que des circonscriptions de la commune ne disposant ni de la personnalité morale, ni de l'autonomie financière.

L'arrondissement dispose d'un conseil et d'un chef d'arrondissement élus. Le conseil d'arrondissement n'a que des compétences consultatives. Il doit se prononcer sur toutes les affaires concernant l'arrondissement, y compris celles qui doivent être soumises à la délibération du conseil municipal ou à la décision du maire (art. 131, loi n° 97-029). Il doit aussi donner son avis sur les questions qui

²⁸ Loi n° 98-005 du 15 janvier 1999, portant organisation des communes à statut particulier.

lui sont soumises par le conseil municipal. Enfin, il peut faire des propositions relatives au développement et à la bonne administration de l'arrondissement. Dans ces deux derniers cas, le chef d'arrondissement est lié par les avis et propositions ainsi faites. En ce qui concerne le chef d'arrondissement, l'article 30 de la loi n° 98-005 est très clair : « *Le chef d'arrondissement reçoit délégation du maire en ce qui concerne la réalisation et la gestion des infrastructures de proximité telles que : les marchés, les écoles, les places et espaces verts de quartiers et, généralement, tout ce qui concerne l'entretien primaire des équipements locaux, l'hygiène et la salubrité quotidiennes.* »²⁹

Le quartier de ville et le village : le quartier de ville dispose de deux organes, qui sont un conseil à vocation à compétence exclusivement consultative, et un chef de quartier qui est en charge de l'administration du quartier puisque ce dernier est avant tout, comme l'arrondissement, une « unité administrative de base »³⁰. Les compétences du conseil de quartier sont relativement limitées ; comme dispose l'article 138 de la loi n° 97-029, « *le conseil de quartier de ville se prononce sur les affaires qui concernent le quartier. Il donne son avis sur les affaires pour lesquelles il est requis par le conseil d'arrondissement. Il fait des propositions relatives à la bonne administration du quartier de ville.* » Il peut aussi adresser des questions au conseil d'arrondissement, et non pas au conseil communal, le conseil d'arrondissement pouvant à son tour saisir le conseil communal (on est donc dans une logique purement administrative et non pas d'autonomie locale) « *sur toutes les affaires intéressant le quartier* ».

Concernant les relations avec la « Tutelle », l'article 14 de la loi n° 97-028 dispose : « (...) *le préfet exerce la tutelle des collectivités territoriales et le contrôle de la légalité de leurs actes* », l'article 142 de la loi n° 97-029 portant organisation des communes, précisant que « *Le pouvoir de tutelle (...) comporte des fonctions : 1) d'assistance et de conseil à la commune, de soutien des actions de la commune et d'harmonisation de ses actions avec celles de l'État ; 2) de contrôle de la légalité des actes pris par le conseil communal et le maire ainsi que du budget de la commune.* » Cette rédaction ne prend sa pleine signification que lorsque l'on examine l'article suivant selon lequel « *le contrôle de tutelle s'exerce par voie 1) d'approbation, 2) d'annulation, 3) de substitution* », et surtout l'article 143 qui énumère les contenus visés par cette approbation. « *Dans le cas où le maire négligerait d'exercer les compétences qui lui sont attribuées comme représentant de l'État, le préfet peut agir par substitution* » (art. 17, loi n° 98-005).

III. La gestion domaniale et foncière

• Le dispositif législatif et réglementaire

De 1960 à 1972, « *la plupart des textes et principes en vigueur seront inspirés de la législation coloniale* »³¹. À partir de 1972 et du changement de régime politique, on constate « *la prolifération des fermes d'État et l'affectation intempestive des terres incultes aux sociétés d'État et aux services administratifs* », ce qui se fait en dépit des procédures légales, et en même temps, « *la consécration du transfert des terres incultes à l'État par la Constitution* », plutôt que par application des textes appropriés³². Depuis la Conférence nationale et le changement de régime politique, la législation n'a pas été modifiée en dépit du changement constitutionnel fondamental qu'a été la reconnaissance de la propriété privée. Les textes anciens demeurent donc en vigueur.

²⁹ Cette délégation peut aussi être juridiquement fondée sur le fait que le chef d'arrondissement a en même temps de plein droit la qualité d'adjoint au maire chargé de l'arrondissement.

³⁰ Art. 45, loi n° 97-028.

³¹ Crinot L., « L'accès à la terre et à l'eau en milieu rural, le contexte juridique en vigueur au Bénin », in : *La Terre, l'eau et le droit en Afrique, à Madagascar et à l'Ile Maurice*, sous la direction de Gérard et Françoise Conac, Bruylant/Aupelf-Uref, Bruxelles, 1998, p. 98.

³² Crinot L., op. cit. p. 102 et 103 ; il s'agit plus précisément de l'application de l'article 28 de la loi fondamentale du 26 août 1977 rédigé comme suit : « *L'État peut, selon les dispositions de la loi, en cas de nécessité et pour des raisons d'intérêt public, exproprier (...) la terre, les biens et les autres moyens de production dans les villes comme dans les campagnes. Une indemnisation intervient si les conditions l'exigent.* »

Depuis, une grande innovation est entrée en vigueur, sous la forme de la loi n° 2007-03 du 30 janvier 2007 portant régime foncier rural au Bénin, qui reconnaît l'existence des droits « coutumiers » ou pratiques qui peuvent être reconnus par un certificat foncier établi à la suite d'une procédure de reconnaissance locale, au niveau villageois, validée par la commune de rattachement du village.

À partir de ce texte, on pouvait penser que la priorité était désormais à cette gestion foncière décentralisée, mais un nouveau texte intervenu en 2009 soulève à nouveau la question de la politique foncière du Bénin. Le décret n° 2009-30 du 16 février 2009, portant création de la Commission nationale d'appui à l'obtention du titre foncier (CNAO-tf), donne en effet le sentiment que l'État béninois aurait décidé à nouveau de prioriser le titre. Même s'il s'agit surtout de favoriser la transformation des permis d'habiter urbains en titres (et ce dans le cadre d'un projet financé par le MCA-Bénin), et même si le ministre en charge de la Réforme foncière est aussi celui de l'Habitat, cette Commission se voit néanmoins attribuer un mandat de transformation des permis d'habiter « et autres droits d'occupation » ; cela inclut-il les nouveaux certificats de la politique foncière rurale ? Il sera évidemment essentiel de suivre l'évolution de cette politique « à double tranchant ».

Sans rentrer dans les détails des références législatives et réglementaires, on peut caractériser ce dispositif législatif et réglementaire comme suit :

- existence de la propriété foncière, reconnue par la Constitution de 1990, et consacrée par le régime de l'immatriculation et le titre foncier³³, résultant de la loi n° 65-25, qui s'inspire largement du décret de 1932 dans lequel il faut d'ailleurs chercher des compléments d'éléments d'application. Cette propriété titrée devrait être appuyée, en particulier au niveau de son obtention, par l'action de la nouvelle Commission nationale évoquée plus haut ;
- réduction du rôle privilégié de l'État dans la gestion de la terre, par la disparition, en vertu de la loi de 2007 précitée, pour les terres rurales, du principe classique selon lequel ne peuvent appartenir qu'au seul État toutes les terres qui ne font pas l'objet d'un titre foncier établi en bonne et due forme, donc « vacantes et sans maître ». Les terrains non titrés constituent donc, potentiellement ou en droit, un nouvel espace de propriété privée, à régulariser par des certificats fonciers établis au niveau villageois et validés au niveau communal ;
- existence d'un instrument domanial spécifique pour les zones urbaines (terrains inclus dans les limites du périmètre urbain seulement), sous la forme du permis d'habiter, document précaire et révocable par l'Administration, utilisable pour les seuls terrains préalablement immatriculés au nom de l'État et sis dans les centres urbains dotés d'un plan de lotissement, soumis à des conditions de mise en valeur, et susceptible de se transformer après celle-ci en titre de propriété³⁴ ;
- par ailleurs, dans les zones rurales, existence d'une procédure spécifique prévue par la loi n° 2007-03 fixant des nouvelles modalités de gestion foncière décentralisée pour les terrains ruraux mis en valeur et exploités. Ces modalités consistent notamment dans la mise en place d'un nouveau dispositif de reconnaissance, au niveau villageois, par une commission *ad hoc*, des droits fonciers des détenteurs de parcelles, permettant l'émission de certificats individuels ou familiaux portant sur les parcelles reconnues comme détenues selon les règles juridiques localement en vigueur, en clair les coutumes, dans leur version communément validée au moment de la reconnaissance. Ces certificats, signés par le maire de la commune de rattachement du village, permettent, à certaines conditions fixées dans la loi, à leurs détenteurs, l'exercice de tous les droits permis par le Code civil, notamment la vente, la location, la donation, la transmission successorale, la constitution de gage. Ils peuvent aussi être transformés en titres fonciers.

³³ Cf. décret du 26 juillet 1932, portant réorganisation du régime de la propriété foncière en AOF, remplacé par la loi n° 65-25 du 14 août 1965, portant régime de la propriété foncière en République du Bénin.

³⁴ Cf. loi n° 60-20 du 13 juillet 1960 et décret n° 64-276 du 2 décembre 1964.

Tableau : Gestion domaniale et foncière au Bénin

Nature domaniale	Contenu	Caractères juridiques	Instruments de gestion	Acteur(s) concerné(s)
Domaine public	Domaine public naturel et domaine public artificiel (biens énumérés par la loi ou classés)	Inaccessibilité Imprescriptibilité Insaisissabilité	Concession et autorisations provisoires d'occuper	État et/ou circonscriptions administratives (département, sous-préfecture, circonscription urbaine)
Domaine privé de l'État	- Terrains immatriculés au nom de l'État - Terrains n'ayant jamais été ni occupés ni revendiqués (ex. terrains vacants et sans maître), après immatriculation au nom de l'État	Procédures domaniales spécifiques ou Gestion comme un propriétaire privé	- Permis d'habiter dans les zones urbaines loties et immatriculées au nom de l'État ; mutation en titre foncier après mise en valeur du terrain - Droits provisoires dans périmètres d'aménagement immatriculés au nom de l'État ; mutation en titre foncier après mise en valeur - Cessions, locations, donations, etc.	État : Administration des Domaines et Cadastre Administration territoriale pour attributions provisoires
Domaine privé des circonscriptions	Terrains immatriculés au nom de celles-ci	Gestion comme un propriétaire privé	Livre foncier et immatriculation	Circonscriptions Conservation foncière
Propriété privée immatriculée	Terrains immatriculés au nom d'une personne privée	Droits de disposition : cession, donation, location, etc.	Livre foncier Immatriculation et inscriptions	Propriétaires Conservation foncière
Propriété privée certifiée pour les terrains ruraux	Terrains détenus par des usagers, en vertu de coutumes ou pratiques locales	Terrains considérés comme « appropriés » et donc objet des actes du Code civil	Enregistrement villageois et certification	Détenteurs villageois de terres rurales
Domaine coutumier (il devrait être désormais inclus dans la propriété privée certifiée)	Terrains objet de droits coutumiers ou prétendus coutumiers	En théorie, aucun droit ; en pratique, cessions et locations	Conventions privées authentifiées administrative-ment	Détenteurs coutumiers, circonscriptions administratives

• L'organisation administrative

L'organisation administrative de la gestion domaniale est relativement déconcentrée, puisque les permis d'occuper sont émis par les sous-préfectures et que désormais, ils devraient l'être par les communes. Dans la même logique, l'initiative des lotissements appartiendrait plutôt à ces mêmes circonscriptions administratives de base, censées les gérer en liaison étroite avec le service des Domaines. Dans la pratique, il n'y a pour ainsi dire aucun suivi administratif ; les registres sont mal tenus quand ils le sont ; les archives ne sont pas gérées ; les procédures de contrôle de mise en valeur ne sont pas respectées. En fait, l'Administration ne dispose pas des moyens nécessaires. Par ailleurs, elle n'est pas motivée puisque, jusqu'à ce jour, la rentabilité du foncier est toujours recherchée dans les cessions de parcelles loties et non

pas dans une fiscalité et une gestion administrative susceptibles de générer des recettes ponctuellement moins importantes, mais relativement permanentes.

La gestion foncière n'est pas meilleure. Le livre foncier demeure un outil extrêmement centralisé, même si un mouvement de déconcentration est en cours. Là encore, il existe de multiples raisons, historiques notamment. Cette approche interdit en fait toute gestion réaliste, rapide, proche des usagers. Elle ne saurait donc avoir une pertinence pratique dans un contexte général marqué par l'absence de motivation et de compréhension du droit foncier.

Il faut dorénavant y ajouter le foncier rural, qui peut être régularisé par des commissions villageoises permettant l'établissement du plan foncier rural et de certificats personnels au profit des détenteurs reconnus. Ce nouveau dispositif implique la mise en place, au niveau des communes (et des villages) de nouveaux services en charge des questions domaniales (pour le domaine public et privé communal) et foncier (pour la mise en œuvre de la procédure PFR).

• Les pratiques foncières

Dans la pratique, ce régime domanial et foncier légal demeure totalement virtuel. La « démocratisation » a eu pour effet de redynamiser les pratiques abusivement fondées sur des revendications coutumières, mais qui constituent l'essentiel de la vie domaniale et foncière, en particulier dans les zones où se fait sentir la demande de terrains, notamment les zones rurales du Sud, et celles périurbaines des villes les plus en croissance.

Cette situation est ainsi décrite par un juriste béninois spécialisé : « *En milieu urbain et à sa périphérie, la mutation vers la propriété privée fut très rapide à cause de l'urbanisation qui ne pouvait se réaliser sans un morcellement individualisé de l'espace et sans l'appropriation privée des immeubles. (...) La zone rurale est incontestablement le domaine de prédilection du droit coutumier, essentiellement oral.* »³⁵

La législation théoriquement en vigueur est pratiquement ignorée. Il existe très peu de titres fonciers (guère plus de 5 000), tous gérés à Cotonou, et dont la mise à jour, en particulier sous la forme de l'inscription obligatoire au livre foncier des actes juridiques modifiant ou affectant la propriété, est loin d'être certaine³⁶. De nombreux permis d'habiter sont délivrés dans des conditions qui ne respectent pas la loi (en particulier, les terrains préalablement immatriculés au nom de l'État), et ils sont ensuite « interprétés » comme des « titres de propriété » par leurs titulaires mais aussi par certains fonctionnaires. Les droits dits coutumiers sont fréquemment reconnus par l'Administration (alors qu'il n'existe aucune règle juridique, sinon d'anciens textes coloniaux inadaptés pour valider la réalité de tels droits), utilisés pour fonder de multiples transactions foncières, notamment dans les zones périurbaines et dans les zones rurales où la pression foncière est forte. C'est une des raisons importantes avancées pour justifier une politique d'appui à la régularisation de la situation juridique des terrains par la transformation des permis d'habiter en titres fonciers dont la commission évoquée plus haut devrait être un acteur principal.

Il reste évidemment à attendre les premiers résultats de l'application de la nouvelle loi sur le foncier rural pour avoir une idée de la nouvelle idée de la configuration des pratiques foncières en ce milieu, mais il faudrait pour cela que les décrets nécessaires soient publiés, ce qui est toujours en attente.

Au total, on peut considérer que tout cela se traduit par une absence quasi totale de maîtrise de la gestion de l'espace, en zone rurale comme en zone urbaine, par les autorités administratives en charge, celles centrales et celles déconcentrées³⁷. Cette situation a des conséquences d'autant plus lourdes dans les villes et villages, petits ou grands, et surtout à leur périphérie, comme dans les zones rurales où la demande foncière est forte. Faute d'organisation, cette croissance de l'occupation non maîtrisée de l'espace se traduit par des problèmes multiples, de tous ordres, mais aussi par une insuffisance chronique

³⁵ Crinot L. ; op. cit. p. 93.

³⁶ Il faudrait plutôt dire « assurément incertaine » car la pratique généralisée des indivisions comme mode de liquidation des successions aboutit dans les zones urbaines à des situations foncières inextricables qui affectent naturellement d'abord les titres fonciers, et de manière aggravée à chaque nouveau décès. Ces indivisions sont d'ailleurs affichées dans la rue par des plaques désignant le nom de la famille indivisaire.

³⁷ « *Même pour accéder à des zones faisant partie du domaine public naturel selon les textes en vigueur (vallées des fleuves, zones marécageuses, forêts classées), l'État se sent généralement obligé de sensibiliser d'abord les populations riveraines utilisatrices, ou présumées propriétaires en particulier* », Lazare Crinot, op. cit. p. 99.

des ressources publiques (fiscales et parafiscales) dont les plus importantes ont une assiette foncière, et enfin par une multiplication des conflits fonciers que les structures actuelles ne sont plus à même d'arbitrer dans des conditions normales.

• Les conflits fonciers

Ils sont très nombreux et se multiplient avec le nombre de transactions « privées » portant sur des terrains dits coutumiers, même lorsque l'Administration intervient pour authentifier celles-ci³⁸. Cela est particulièrement vrai dans les zones périurbaines où les transactions se font sur des terrains coutumiers dont l'état juridique est loin d'être établi, souvent des terrains résultant de l'identification de parcelles issues de « partages » effectués unilatéralement par un indivisaire successoral. À tel point que l'Administration doit inventer de nouveaux processus de validation des transactions et des documents qui les fondent³⁹. Le ministère de l'Intérieur, quant à lui, a même dû mettre en place une commission *ad hoc* chargée des arbitrages, de manière à essayer de régler un certain nombre de ces litiges avant qu'ils ne soient soumis à l'appréciation des tribunaux. Ce qui n'exclut pas, au contraire, comme presque partout ailleurs, que les litiges soient d'abord portés devant les autorités traditionnelles, celles reconnues par l'Administration, voire au premier niveau de celle-ci, c'est-à-dire devant les sous-préfets.

Comme « *une des caractéristiques fondamentales de la sociologie africaine est qu'elle a horreur des voies juridictionnelles de règlement des conflits, de sorte qu'en matière contentieuse, celles-ci ne sont qu'un ultime recours après l'échec de toutes les autres voies : transaction, négociation et conciliation* »⁴⁰. Le Bénin n'échappe pas à cette approche. Ce n'est donc que faute de règlement, que les litiges arrivent au tribunal civil, compétent pour les questions foncières (les questions domaniales relèvent elles du tribunal administratif). Il faut noter que les décisions de ces tribunaux, très lentes, sont, de plus, souvent discutables juridiquement dans la mesure où les principes de droit ne sont pas respectés (on peut constater par exemple la validation de transactions portant abusivement sur des terrains immatriculés, au mépris des indications fournies par le livre foncier et par le titre foncier, et donc en violation flagrante de la loi), pour des raisons différentes et multiples qui n'excluent pas les pressions de caractère financier. Les usagers sont donc extrêmement réticents à en arriver à ce stade. Cette attitude est sans doute un des facteurs dominants d'incitation à l'établissement de documents administratifs certains pour régulariser des transactions dont chacun sait qu'elles peuvent être discutées.

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

• La participation des communes à la gestion domaniale et foncière

Depuis la nouvelle loi sur le Foncier rural, la commune qui ne disposait jusque-là que de compétences très réduites en matière domaniale et foncière, est dorénavant dotée d'une compétence de gestion foncière assez étendue sur les terrains ruraux, proportionnelle à la disparition de la présomption de domanialité qui appartenait à l'État sur tous les terrains non titrés. Il convient donc dorénavant de distinguer la gestion foncière de la gestion domaniale.

³⁸ « Les problèmes domaniaux constituent à la préfecture de Cotonou le grand baobab à abattre par l'administrateur civil. » Cf. l'article « Moralisation de la vie publique et les problèmes domaniaux dans le département de l'Atlantique », *Le Perroquet*, n° 007, 24 juillet 1996, p. 4.

³⁹ L'article précité indique qu'un cabinet privé, « réputé dans l'expertise des documents écrits (...) est chargé de mettre ses compétences au profit du service des Affaires domaniales de la préfecture de Cotonou en matière de prévention des contentieux domaniaux, d'authentification dans les affaires de faux en écritures et de vérification systématique des pièces dans les procédures d'homologation de vente, de dossier de mutation et de permis d'habiter. Tout dossier traité par le Cabinet doit être assorti d'un certificat devant servir de gage de quiétude à l'autorité publique. Il figure désormais dans presque tout dossier lié aux affaires domaniales. »

⁴⁰ Crinot L., op. cit. p. 100.

• La gestion de son domaine par la commune

Le législateur précise dans l'article 111 de la loi n° 97-029 que le domaine comprend le domaine public (dont le contenu est précisé dans l'article 112 du même texte) et le domaine privé (article 114 pour le domaine privé). Ces dispositions appellent quelques commentaires complémentaires.

Le domaine public communal est composé, de manière assez classique, des terres « *appartenant à la commune et qui ont reçu, de droit ou de fait, une affectation locale comme rues, routes* », les places et jardins publics, les terrains supportant des ouvrages d'intérêt public dont la commune a la charge de l'entretien, et de manière plus générale, tous les autres biens transférés au domaine public communal par la loi et le règlement (art. 112, loi n° 97-029). Ce domaine public est soumis à la législation de droit commun en la matière (cf. III ci-dessus). On doit cependant faire trois remarques. D'abord l'article évoque les « *terres appartenant à la commune* ». Or, il faut se rappeler que l'un des fondements du domaine public est d'exclure l'idée d'appropriation. Sans doute faut-il voir là une mauvaise rédaction que l'on trouve d'ailleurs dans bon nombre d'autres pays. Ensuite, l'évocation de l'affectation constitue une autre impropriété juridique dans la rédaction puisque l'affectation se fait plutôt au bénéfice d'un service public pour les besoins de son fonctionnement. Enfin, on peut se poser la question de la pertinence juridique de la reconnaissance de fait de l'utilisation d'un espace public qui ouvre naturellement la porte à d'éventuels abus.

Le domaine privé de la commune est composé des biens patrimoniaux, ce qui doit être interprété comme les biens appropriés au sens juridique du terme, qu'ils soient meubles ou immeubles. Pour ces derniers, il ne saurait donc s'agir que des terrains objet d'un titre foncier établi au nom de la commune. Mais on y trouve aussi « *les biens immobiliers non affectés à un service public mais que la commune entend garder en propre en vue d'aménagements ultérieurs tels que immeubles ou réserves foncières* » (art. 114, loi n° 97-029). Évidemment, l'interprétation de cette catégorie est beaucoup plus délicate car sa formulation est inhabituelle. D'abord, il s'agit d'une formule restrictive. Elle se réfère aux seuls biens immobiliers non affectés à un service public. Il faut donc penser qu'il s'agit d'immeubles vacants. Ensuite, il doit s'agir de terrains qui n'appartiennent pas au domaine public et qui ne sont pas susceptibles, au moins à court terme, d'y être rattachés. Ces biens, la commune entend les conserver soit pour les bâtir (il semble que le terme « immeubles » utilisé dans l'article ne puisse renvoyer qu'à la seule catégorie des immeubles construits), soit pour en faire des réserves foncières, ce qui est encore plus curieux. En effet, il s'agit déjà de fait de réserves foncières puisque ces terrains appartiennent à la commune qui ne les a pas encore mis en valeur. Au total, la rédaction aurait pu être simplifiée et surtout, aurait dû être mise en harmonie avec le droit domanial et foncier.

Ce « *domaine privé de la commune est soumis au même régime que le domaine privé de l'État* » (art. 114, loi n° 97-029).

Pour la gestion de ce patrimoine, la loi donne un certain nombre d'indications. D'abord la loi exige une commission permanente « *des affaires domaniales et environnementales* » (art. 36, loi n° 97-029). Par ailleurs la commune, « *à travers le conseil communal et le maire* », « *élabore les plans d'urbanisme dans les zones agglomérées, les règles relatives à l'usage et à l'affectation des sols, les plans de détails d'aménagement urbain et les permis de construire ; elle délivre les permis d'habiter* » (art. 84, loi n° 97-029). L'interprétation de ces dispositions pose évidemment de multiples problèmes, lesquels doivent être examinés en tenant compte des autres textes législatifs en vigueur. Ensuite, le pouvoir reconnu à la commune d'élaborer les règles relatives à l'usage et à l'affectation des sols peut être interprété comme une sorte de pouvoir domanial qui s'imposerait sur le territoire communal. Cette vision doit être confrontée à celle des lois domaniales et foncières examinées plus haut. Dans la même logique, il faut analyser la question du permis d'habiter. Celui-ci, il faut le rappeler, ne s'applique que dans les zones identifiées comme urbaines. Le permis d'habiter suppose que le terrain soit préalablement immatriculé au nom de l'État et non mis en valeur. Il faut donc en conclure, ce qui confirme ce qui était dit à l'alinéa précédent, que la commune va reprendre les pouvoirs qui étaient dévolus précédemment aux autorités déconcentrées au niveau des circonscriptions administratives, et que pour s'exercer réellement, ces pouvoirs ne pourront être utilisés que sur des terrains transférés du domaine de l'État à celui de la commune, ou des terrains sur lesquels le pouvoir central déléguerait par principe son pouvoir domanial relatif au permis d'habiter.

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

Acteur local	Nature CL ou CA (1)	Personne morale	Autonomie financière	Patrimoine foncier	Pouvoir domanial (2)	Fiscalité à base foncière	Ressources naturelles
Département	Circonscription administrative	Non	Non	- Domaine privé de l'État - Terrains immatriculés au nom de l'État	- Action déconcentrée de l'État - Lotissements - Authentifier les actes	- Contribution foncière sur propriété bâtie et non bâtie - Taxe et redevance pour occupation domaine public	- Domaine public naturel - Domaine forestier
Commune	Collectivité décentralisée	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Domaine forestier
Arrondissement	Circonscription administrative	Non	Non	Non	Non	Non	Non
Village	Circonscription administrative	Non	Non	Non	Non	Non	Non
Quartier de ville	Circonscription administrative	Non	Non	Non	Non	Non	Non

Remarques :

1. CL : collectivité locale, territoriale, décentralisée, etc. – CA : circonscription administrative.
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 vacantes et sans maître. Il ne s'agit donc, en aucun cas, du pouvoir de gérer le patrimoine foncier de l'acteur considéré.

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

Sur le plan des ressources locales, on notera que les collectivités-circonscriptions administratives récupéraient une partie des ventes domaniales à travers la commercialisation de parcelles de lotissements « administratifs » plus ou moins bien organisés, mais presque toujours hors cadrage urbanistique et sans nécessairement tenir compte de la législation en vigueur. Ces ressources, généralement gérées hors budget, étaient de ce fait difficilement chiffrables et contrôlables. De surcroît, circonstancielles, épisodiques, elles étaient donc difficiles à mobiliser dans le cadre d'une gestion cohérente et permanente des collectivités, quel que soit le niveau de celles-ci. On peut imaginer que ces pratiques vont continuer, mais il faudrait évidemment que la gestion des ressources correspondantes devienne plus transparente. Le fait que les lotissements et les attributions de permis d'habiter relèvent dorénavant de la compétence communale devrait avoir pour effet la patrimonialisation des produits financiers liés à ces activités, et donc leur budgétisation, ce à quoi invitent différentes dispositions du nouveau Code des communes⁴¹.

⁴¹ On peut citer notamment l'article 9 de la loi n° 98-007 du 15 janvier 1999, portant régime financier des communes en République du Bénin : « Les recettes de la section de fonctionnement comprennent : (...) les produits du patrimoine et des activités... », l'article 12 précisant que les produits du patrimoine en matière immobilière sont ceux résultant de la location d'immeubles. L'article 11 de la même loi : « Les recettes (...) provenant des prestations et services de la commune comprennent : les produits des (...) taxes sur les délivrances des permis d'habiter ». Par contre, selon l'article 15 de la loi n° 98-007, le produit des aliénations d'immeubles communaux devrait plutôt être inclus dans les recettes de la section d'investissement : « Les recettes de la section

En ce qui concerne les ressources fiscales, celles-ci⁴² ne profitaient qu'au seul monde urbain, et dans une moindre mesure périurbain, puisque la taxe foncière ne jouait que pour ces zones, de même que la patente, même si on note des exceptions, anormales au regard de la loi. Les registres fonciers urbains (RFU), mis en place ou en cours de création, ne servaient eux aussi que dans les agglomérations. D'ailleurs, la rentabilité du système n'est avérée que pour des villes d'au moins 100 000 habitants. En dessous de ce seuil, il est nécessaire de simplifier les opérations et en tout état de cause, on ne voit pas comment un tel outil pourrait intervenir en zone rurale compte tenu de la faiblesse des rentrées monétaires, sauf à établir que d'autres retombées pratiques justifient l'investissement. La nouvelle loi sur les finances des communes de 1999 confirme largement les dispositions antérieures. Les recettes fiscales comprennent en effet « *les contributions foncières des propriétés bâties et non bâties ; la patente et la licence* » (art. 10, loi n° 98-007). Les mêmes dispositions s'appliquent aux communes à statut particulier (art. 35, loi n° 98-007), mais dans celles-ci, « *la taxe foncière unique et la taxe professionnelle unique remplacent les dispositions prévues à l'article 10 a2 et 3 (de la présente loi) relatives d'une part, à la contribution foncière des propriétés bâties et non bâties et d'autre part, aux patentes et licences* » (art. 60, loi n° 98-007).

VI. La gestion des ressources naturelles

Le Bénin, comme presque tous les pays de la zone, dispose d'une législation forestière relativement élaborée, même si très classique.

De surcroît, l'environnement est à l'honneur, plus spécialement depuis la Conférence internationale de Rio de juillet 1992, ce qui se concrétise par de multiples institutions, publiques comme privées, par des projets de textes, des actions et des plans d'action⁴³.

Mais concrètement, on n'en n'est pas encore à une véritable législation sur l'ensemble des ressources naturelles, renouvelables et non renouvelables⁴⁴. Il n'existe pas non plus de lien réel entre le système institutionnel domanial et foncier et celui concernant les forêts⁴⁵, la nature⁴⁶ ou l'eau⁴⁷. D'ailleurs, établir un tel lien n'est pas non plus un réflexe naturel comme en atteste bien la revendication constante de multiples spécialistes de protéger des occupations certaines zones fragiles, comme par exemple les lagunes, et de demander à cette fin un texte spécifique, alors même que la législation sur le domaine public donne déjà à l'Administration tous les moyens *ad hoc*.

Concernant le régime forestier tel que défini par la loi de 1993, il faut souligner qu'il identifie trois catégories de forêts : celles dites naturelles, celles semi-naturelles, et celles artificielles. L'État dispose de son domaine forestier qui comprend un domaine classé et un domaine protégé, la différence entre les deux consistant dans la procédure de classement qui est ou non intervenue. Plus curieusement, selon

d'investissement comprennent : le produit des aliénations de biens patrimoniaux ». Il faut souligner que la ventilation entre les recettes de fonctionnement et celles d'investissement est absolument logique compte tenu du caractère non pérenne de ces dernières ressources.

⁴² Composent cette fiscalité les revenus des contributions foncières sur la propriété bâtie et sur la propriété non bâtie (remplacée dans les villes dotées d'un registre foncier urbain par la taxe foncière unique ; ordonnance n° 94-001 du 16 septembre 1994), de la patente (également remplacée dans les villes dotées d'un RFU par la taxe professionnelle unique, TPU, par la même ordonnance), et des taxes comme celle de l'occupation du domaine public.

⁴³ On peut citer par exemple la Commission nationale de lutte contre la pollution de la nature et pour l'amélioration de l'environnement, le Projet de gestion des ressources naturelles, le Centre national de télédétection, le Plan d'action environnemental (PAE, lancé avec l'appui de la Banque mondiale, de la Coopération française, de la GTZ allemande, etc.), l'Agenda 21 National, la création de l'Agence béninoise de l'Environnement créée en 1995.

⁴⁴ Il faut cependant indiquer qu'un projet de loi-cadre, « Code de l'environnement », était en discussion à l'Assemblée en 1997.

⁴⁵ Loi n° 93-009 du 2 juillet 1993, portant régime des forêts en République du Bénin ; décret n° 96-721, portant application de la loi n° 93-009 portant régime des forêts en République du Bénin. On notera à propos de ces textes que la loi précédente n° 87-012 du 21 septembre 1987 n'avait jamais été appliquée faute d'avoir été publiée.

⁴⁶ Loi n° 87-014 du 21 septembre 1987, portant réglementation de la protection de la nature et de l'exercice de la chasse en République du Bénin.

⁴⁷ Loi n° 87-016 du 21 septembre 1987, portant Code de l'eau en République du Bénin.

l'article 4 de la loi, « *les forêts de l'État sont celles appartenant aux personnes morales de droit public* », ce qui pose évidemment la question de savoir ce qui doit se passer avec la décentralisation et la création de collectivités autonomes. Mais il faut rappeler que le Code forestier a été promulgué en 1993, à une époque où la décentralisation n'était encore qu'un choix politique non concrétisé par des textes. Un arbitrage devra être rendu sur l'interprétation de cette disposition. En tout état de cause, ou a minima, il faudra mettre un terme à la confusion juridique résultant du texte : les forêts de l'État ne pourront pas être celles « *appartenant aux personnes publiques* ». Et, à partir de là, il sera possible de déterminer les dispositions du Code forestier s'appliquant aux forêts communales.

Sur le sujet, s'appuyant sur les dispositions relatives à la décentralisation, on peut indiquer les éléments suivants. Les textes récents concernant les communes donnent quelques précisions sur les responsabilités de celles-ci en matière d'environnement. « *La commune concourt avec l'État et les autres collectivités (...) à la protection de l'environnement et du cadre de vie* » (art. 82, loi n° 97-029), ce qui, concrètement, se traduit par la responsabilité de l'assainissement et des eaux usées (ce qui est classique), mais aussi de la distribution de l'eau potable, de la protection contre les inondations (art. 93, loi n° 97-029), mais encore de « *la création, de l'entretien des plantations, des espaces verts* » (art. 94, loi n° 97-029). Et surtout, ce qui est plus important, plus exceptionnel, mais parfaitement compréhensible dans la mesure où bon nombre de communes vont constituer des circonscriptions rurales, la commune « *veille à la protection des ressources naturelles, notamment des forêts, des sols, de la faune, des ressources hydrauliques, des nappes phréatiques, et contribue à leur meilleure utilisation* » (art. 94, loi n° 97-029).

Que ce soit dans les forêts protégées ou dans celles classées, l'État peut accorder des droits d'usage à des personnes physiques ou morales, à titre temporaire ou définitif, pour satisfaire un besoin individuel ou collectif. Ces droits d'usage sont « *ceux par lesquels des personnes physiques ou morales jouissent à titre temporaire ou définitif des produits de la forêt en vue de satisfaire un besoin individuel ou collectif* » (art. 23, loi n° 93-009). Ces droits peuvent porter sur le sol forestier, sur les fruits et les produits des forêts naturelles, et sur tous les produits à caractère commercial, scientifique ou médicinal. Ces droits varient selon que l'on est dans le domaine classé ou protégé. Dans le domaine protégé, « *les droits d'usage portent sur les cultures, le pâturage pour les animaux domestiques, la cueillette, l'exploitation et la circulation des produits forestiers et connexes* » (art. 26), ces droits étant « *libres* » sauf restrictions nécessitées par la mise en œuvre d'un plan d'aménagement rural. Par contre, dans le domaine classé (donc soumis à une exigence de protection beaucoup plus forte), le régime est plus strict. En vertu de l'article 32, « *le domaine classé est exempt de tout droit d'usage portant sur le sol forestier. Tout défrichement y est interdit* » ; autrement dit, les cultures y sont exclues. Et les autres droits d'usage sont eux aussi limités : « *Dans le domaine classé, les droits d'usage portant sur les fruits et produits forestiers sont limités : 1) au ramassage du bois mort n'ayant pas un caractère commercial, sauf dans le cadre de la mise en œuvre des plans d'aménagement ; 2) à la cueillette des fruits et plantes alimentaires ou médicinales n'ayant pas un caractère commercial ; 3) au parcours de certains animaux, dans les zones ayant fait l'objet d'aménagement à cet effet ; à la pêche ; 5) à toute autre activité autorisée par les textes de classement, les plans d'aménagement forestier ou environnemental.* » Et, ce qui est encore plus important, dans ce domaine classé, les droits d'usage susceptibles d'être autorisés ne peuvent l'être qu'au seul profit des populations riveraines (art. 34).

Celles-ci sont par ailleurs associées à l'élaboration des plans d'aménagement obligatoires pour les subdivisions du domaine classé. Pour faciliter les interprétations, les bornages doivent être apparents et une « *cartographie de la zone facilement interprétable par les populations* » doit être élaborée et mise à leur disposition. La mise en œuvre de ces plans d'aménagement peut être réalisée dans le cadre de contrats de gestion forestière conclus avec les collectivités riveraines, mais la loi ne précise pas quelles peuvent être ces collectivités. On peut cependant penser qu'avec la mise en œuvre de la décentralisation, il devrait s'agir de celles ainsi reconnues. Au total, on peut estimer que le droit forestier reste fortement domanial, même si certains analystes considèrent qu'« *il semble que l'on va vers la privatisation d'une partie de la forêt au Bénin.* »⁴⁸

⁴⁸ Sohounou E. et Adamon A. D. ; *Recueil des textes principaux en matière de droit domanial, de droit de l'urbanisme et de droit foncier* ; Serhau-SEM/Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme ; Cotonou ; 1999 ; p. 25.

Annexe : Éléments de législation relatifs au Bénin

- **Organisation et administration du territoire**

- Loi n° 81-009 du 10 octobre 1981 (abrogée par la loi n° 90-008, mais demeurant largement utilisée pour appliquer celle-ci)
- Loi n° 90-008 du 13 août 1990, portant création, organisation, attributions et fonctionnement des circonscriptions administratives pendant la période de transition
- Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999, portant organisation des communes en République du Bénin
- Loi n° 98-005 du 15 janvier 1999, portant organisation des communes à statut particulier
- Loi n° 98-007 du 15 janvier 1999, portant régime financier des communes en République du Bénin
- Loi n° 98-034 du 15 janvier 1999, portant règles générales pour les élections en République du Bénin
- Décret n° 2001-409 du 15 octobre 2001, portant composition, attributions et fonctionnement de la conférence administrative départementale
- Décret n° 2001-410 du 15 octobre 2001, portant modalités d'application de la loi n° 98-006 du 9 mars 2000, portant régime électoral communal et municipal en République du Bénin
- Décret n° 2001-411 du 15 octobre 2001, portant composition, attributions et fonctionnement du Conseil départemental de concertation et de coordination et fixant le taux des indemnités de sessions et des frais de déplacement de ses membres
- Décret n° 2001-412 du 15 octobre 2001, portant statut du secrétaire général de mairie
- Décret n° 2001-413 du 15 octobre 2001, portant modalités d'avances de trésorerie aux communes de la République du Bénin
- Décret n° 2001-414 du 15 octobre 2001, fixant le cadre général du règlement intérieur du conseil communal
- Décret n° 2001-415 du 15 octobre 2001, fixant la forme et les couleurs de l'insigne distinctif des membres des conseils communaux ou municipaux
- Décret n° 2002-293 du 5 juillet 2002, fixant les formes et conditions de représentation de la commune par le maire
- Décret n° 2002-365 du 22 août 2002, portant création de la Commission nationale des finances locales
- Décret n° 2002-366 du 22 août 2002, déterminant la somme forfaitaire de frais de campagne électorale alloués par l'État aux candidats élus aux élections municipales ou communales
- Décret n° 2002-367 du 22 août 2002, fixant le montant du cautionnement non remboursable à payer par les candidats aux élections communales ou municipales
- Décret n° 2002-376 du 22 août 2002, portant organisation et fonctionnement de l'Administration départementale
- Loi n° 2007-03 du 30 janvier 2007, portant régime foncier rural au Bénin.

- **Domaines/Foncier**

Domaine public:

- Décret du 29 septembre 1928, portant réglementation du domaine public
- Arrêté du 24 novembre 1928, portant modalités d'application du décret du 29 septembre 1928
- Circulaire du 17 septembre 1942 relative à la délimitation du domaine public
- Décret n° 55-490 du 5 mai 1955
- Arrêté n° 9929/TP du 15 décembre 1955, réglementant l'utilisation des eaux souterraines

Domaine privé

- Décret du 15 novembre 1935, portant réglementation des terres domaniales en AOF
- Décret n° 55-580 du 20 mai 1955, portant réorganisation foncière et domaniale en AOF
- Décret n° 56-704 du 10 juillet 1956, fixant les conditions d'application du décret du 20 mai 1955 portant réorganisation foncière et domaniale en AOF
- Loi n° 60-21 du 13 juillet 1960, relative à l'établissement et à la tenue d'un tableau général des propriétés de l'État
- Loi n° 60-20 du 13 juillet 1960, fixant le régime des permis d'habiter au Dahomey
- Loi n° 61-26 du 10 août 1961, relative à la définition et aux modalités de mise en valeur des périmètres d'aménagement rural
- Décret n° 64-276/PC/MFAEP-EDT du 2 décembre 1964, portant modalités d'application de la loi n° 60-20
- Décret n° 64-164/PC/MFAEP-EDT du 11 septembre 1964, fixant le prix de vente des terrains urbains du domaine privé de l'État
- Ordonnance n° 66-60/PR/MDRC du 28 décembre 1966, modifiant la loi n° 61-26
- Décret n° 69-150/PR/MTPTPT du 7 juin 1969, portant création de la Commission nationale d'urbanisme
- Décret n° 69-154/PR/MTPTPT du 19 juin 1969, portant création de la Commission départementale d'urbanisme

Propriété foncière

- Décret du 25 novembre 1930, portant régime de l'expropriation pour cause d'utilité publique
- Décret du 24 août 1933, portant modification du décret du 25 novembre 1930 (dispositions relatives à l'occupation temporaire)
- Décret n° 49-186 du 9 février 1949
- Loi n° 65-25 du 14 août 1965, portant organisation du régime de la propriété foncière au Dahomey
- Arrêté n° 773/MF/EDT du 29 août 1972, portant réorganisation des circonscriptions foncières au Dahomey

- **Forêts, eau, faune**

- Ordonnance n° 66-20/PR/MDRC-SP du 24 avril 1966, portant réglementation générale de la pêche dans les eaux continentales du Dahomey
- Ordonnance n° 66-61/PR/MDRC du 28 décembre 1966, modifiant la loi n° 61-27 tel que modifiée par la loi n° 63-8

- Décret n° 69-155/PR/MTPTPT du 19 juin 1969, fixant les conditions d'approbation des projets d'aménagement urbain
- Loi n° 87-014 du 21 septembre 1987, portant réglementation de la protection de la nature et de l'exercice de la chasse en République du Bénin
- Loi n° 87-016 du 21 septembre 1987, portant Code de l'eau en République du Bénin
- Loi n° 93-009 du 2 juillet 1993, portant régime des forêts en République du Bénin
- Décret n° 96-271 du 2 juillet 1996, portant application de la loi n° 93-009 du 2 juillet 1993 portant régime des forêts en République du Bénin

- **Textes divers**

- Circulaire n° 183 SE/4 du 17 octobre 1938 (concernant les modalités d'application du décret du 15 novembre 1935 en matière de lotissement)
- Décret n° 55-635 du 20 mai 1955, relatif aux groupes d'habitations et aux lotissements dans les territoires relevant de l'autorité du ministre de la France d'Outre-mer
- Loi n° 61-27 du 10 août 1961, portant statut de la coopération agricole
- Loi n° 63-8 du 26 juin 1963, modifiant l'ordonnance n° 66-60
- Loi n° 2001-07 du 9 mai 2001, portant maîtrise d'ouvrage publique

FICHE PAYS

3

Burkina Faso

I. Le cadre général

Le Burkina Faso est un pays de 274 120 km², relativement plat, largement composé de plateaux plus ou moins latéritiques, d'une altitude moyenne entre 2 et 300 mètres. Assez peuplé, le Burkina comptait en 2006, 14 millions d'habitants, avec un taux de croissance annuel de 3,1 %⁴⁹ dont 85 % de ruraux. Au point de vue ethnique, les Mossi dominent largement ; plus de 50 % surtout autour de Ouagadougou et dans la partie Nord du pays. C'est important politiquement dans la mesure où l'Empire Mossi a introduit une forte culture de l'État structuré et hiérarchisé.

Le Burkina Faso est un pays extrêmement pauvre, enclavé, aux sols relativement pauvres, aux ressources en eaux limitées. L'agriculture est largement de subsistance, mais aussi industrielle, avec la canne à sucre, le coton en forte croissance, le karité. L'élevage joue un rôle important.

Le Burkina, historiquement connu comme le siège des empires Mossi⁵⁰, a d'abord été constitué en 1919 en territoire colonial, la Haute-Volta. Avec l'Indépendance, proclamée le 5 août 1960, une nouvelle histoire politique commence. « *Les partis autres que le RDA sont successivement supprimés, les chefferies traditionnelles même sont éliminées.* »⁵¹ En août 1984, la Haute-Volta prend le nom de Burkina Faso (pays des hommes intègres). En 1990, le processus de démocratisation et de libéralisation est enclenché.

Le Burkina Faso a mis en place un processus de décentralisation relativement élaboré, qui doit permettre une meilleure administration du territoire et un développement économique accéléré par la prise en charge, par les collectivités concernées, de leurs responsabilités économiques et sociales, culturelles et politiques. Ce processus concerne le monde rural comme celui de la ville. Il est articulé avec un certain nombre de réformes plus thématiques destinées à adapter la règle juridique à la fois au nouveau contexte de la gestion administrative et à un choix politique très différent du système « révolutionnaire » précédent. C'est ainsi qu'a été menée une « relecture »⁵² de la RAF (réorganisation agraire et foncière), concrétisée en 1996⁵³.

⁴⁹ Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2008*, De Boeck, Bruxelles, 2008, 424 p., p. 391.

⁵⁰ Ceux-ci, selon les sources disponibles, auraient été fondés au XII^e siècle par des populations venues du Nord du Ghana, en passant par l'Est du pays actuel. En fait, les Mossi seraient le résultat de la fusion entre ces groupes conquérants et les autochtones, les nouveaux venus prenant le pouvoir politique, sous une forme féodale, et respectant les coutumes locales notamment religieuses et foncières.

⁵¹ Bourges H. et Wauthier C., *Les cinquante Afriques*, 1979, Le Seuil, coll. « L'Histoire immédiate », p. 442.

⁵² Le terme de « relecture » est utilisé au Burkina Faso pour identifier un processus de révision d'un ensemble spécifique de texte ou d'un code. Ce terme est maintenant exporté au Mali qui procède depuis 1995 à une « relecture » du Code domaniale.

⁵³ Loi n° 014/96/ADP du 23 mai 1996, portant réorganisation agraire et foncière au Burkina Faso ; décret n° 97-054/PRES/PM/MEF du 6 février 1997, portant conditions et modalités d'application de la loi sur la réorganisation agraire et foncière au Burkina.

II. L'organisation administrative territoriale

• Les dispositions générales

« Le territoire du Burkina Faso est divisé en collectivités territoriales ou locales et en circonscriptions administratives. »⁵⁴ Ces collectivités territoriales sont la commune et la région. On remarquera l'usage simultané des qualificatifs « territoriales » et « locales ». Le premier était celui utilisé dans la législation de 1993. Au demeurant, dans la suite du texte de la nouvelle loi de 2004, il n'est plus question que de « territoriales »⁵⁵.

On a indiqué plus haut que la région est en même temps une circonscription et une collectivité. Le législateur prend soin de préciser que « le ressort territorial de la région est constitué par l'ensemble des territoires des communes qui la composent » (art. 16, loi n° 055-2004).

Les collectivités territoriales sont dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière ; elles disposent d'un conseil élu, instance délibérante, dont le président assume les responsabilités de l'exécutif. Ces collectivités ne sont plus soumises à la tutelle de l'État, mais au contrôle de celui-ci⁵⁶. Enfin, de fortes compétences en matière domaniale et foncière sont dorénavant reconnues à la commune et à la région, ce qui est évidemment une démarche fondamentale dans la reconnaissance et la légitimation d'un pouvoir local réel. Ces caractéristiques nouvelles, domaniales et foncières seront examinées au point n° IV ci-après.

Les circonscriptions administratives sont la région, le département et le village. Les circonscriptions administratives sont placées sous l'autorité d'un représentant de l'État, ce qui n'exclut pas l'existence d'organes consultatifs. Les régions disposent à la fois d'instances élues et de représentants de l'État, ceux-ci assumant l'autorité sur les services d'État déconcentrés.

De haut en bas, le découpage est le suivant :

- la région, qui est à la fois collectivité territoriale et circonscription administrative ;
- le département, circonscription administrative, comprenant des villages et/ou des communes ;
- la commune, rurale ou urbaine⁵⁷, collectivité locale, qui peut être divisée en secteurs communaux et/ou en villages ;
- les villages, qui ne sont que des circonscriptions administratives.

La loi prévoit en outre des communes à statut particulier, régime destiné en pratique à Ouagadougou et à Bobo-Dioulasso⁵⁸. Ces statuts particuliers, dus notamment à l'importance démographique des deux villes concernées, se concrétisent surtout par l'institution, dans ces villes, d'arrondissements fonctionnant comme des communes, le conseil municipal jouant le rôle d'un super conseil et les tâches étant réparties entre la commune centrale et les arrondissements, de même que les modalités de la gestion budgétaire.

⁵⁴ Cf. art. 1, loi n° 041/98/AN du 6 août 1998, portant organisation de l'administration du territoire au Burkina Faso.

⁵⁵ On rappellera que pour les théoriciens, le choix de l'appellation n'aurait pas de portée juridique, ce que l'on peut regretter. Il paraîtrait en effet opportun de distinguer les collectivités territoriales, correspondant à un découpage systématique du territoire et celles locales, correspondant à des situations géographiques particulières.

⁵⁶ Cf. art. 126, loi n° 041 précitée. On doit cependant préciser que les dispositions restent très largement les mêmes que dans la législation précédente, par-delà un certain nombre de détails. Mais, déjà en 1993, l'autorisation ou l'approbation préalable étaient limitées aux cas les plus sensibles, budgétaires notamment. Il semble donc qu'il faut voir dans le changement de vocabulaire de 1998 une manière pour le pouvoir politique de mieux « publiciser » sa volonté de donner au pouvoir local une réelle capacité opérationnelle.

⁵⁷ Au demeurant, compte tenu des dispositions applicables aux communes, en particulier en matière de compétences, il semble que pour le législateur la commune soit plutôt urbaine ; cette approche est assez conforme à l'évolution des textes dans lesquels la commune rurale constitue une innovation, à rapprocher sans doute de celles créées au Mali ou des communautés rurales du Sénégal.

⁵⁸ Ces statuts étaient fixés par la loi n° 005/93/ADP du 12 mai 1993, portant statut particulier de la province du Kadiogo et de la commune de Ouagadougou, et celle n° 006/ADP de la même date.

Les règles applicables aux collectivités territoriales sont fixées par la loi n° 055-2004/AN du 21 décembre 2004, portant Code général des collectivités territoriales au Burkina Faso. Parmi les principes fondamentaux de cette organisation, on retiendra notamment : que les compétences sont déterminées par la loi ; que la répartition des compétences entre l'État et les collectivités est « *régie par le principe de subsidiarité* » (art. 34, loi précitée) ; un transfert de compétences accompagné du transfert des moyens y correspondant ; l'absence de tutelle entre les diverses collectivités territoriales.

Les compétences des collectivités territoriales sont l'objet du titre I du livre II du code. On doit remarquer que si beaucoup de compétences sont classiques, une place particulière est reconnue au secteur foncier puisque le domaine foncier des collectivités territoriales fait l'objet de la section 1 du chapitre sur les compétences. Les modalités en seront examinées plus loin, au point IV.

Tableau : Organisation administrative et décentralisation au Burkina Faso

Circonscription administrative	Nb	Collectivité locale	Nb	Personnalité morale	Autonomie financière	Instance délibérante	Exécutif
Region (1)	45					Conférence des cadres consultative	Haut-commissaire nommé par l'État
		Région (1)	45	Oui	Oui	Conseil provincial élu	Président conseil provincial élu par celui-ci en son sein
Départements (2)						Conseil départemental consultatif	Préfet nommé par l'État
		Commune (au moins 5 000 habitants et budgétaire 5 millions CFA)	47	Oui	Oui	Conseil municipal élu	Maire élu par le conseil municipal en son sein
		Arrondissement	(3)	cf. Commune	cf. Commune	cf. Commune	Cf. Commune
Villages (4)				Non	Non	Conseil de village consultatif, élu ?	Délégué administratif, nommé ou élu ?
Secteurs comm.				Non	Non	?	?

Remarques :

1. La région est une circonscription administrative et une collectivité territoriale. Elle a pris la place de la province.
2. Le département regroupe au moins cinq villages comprenant au moins 10 000 habitants.
3. L'arrondissement est une subdivision des communes à statut particulier (Ouagadougou, Bobo-Dioulasso, etc.). Il équivaut alors à une commune, la commune principale étant une sorte de super-commune.
4. Le village se définit comme toute agglomération permanente (en 1993, d'au moins 100 habitants ou 20 familles, distante d'au moins 5 kilomètres de toute autre agglomération). Son statut reste à préciser.

• Les dispositions relatives à la région

Elle a vocation à être « *un espace économique et un cadre adéquat d'aménagement, de planification et de coordination du développement* » (art. 15, loi n° 055-2004). Son ressort territorial est composé de l'ensemble des territoires des communes qui la composent.

La région dispose d'un organe délibérant, le conseil régional, et d'un exécutif, le président du conseil régional assisté de deux vice-présidents qui sont élus par le conseil régional en son sein.

• Les dispositions relatives à la commune

Elle est la collectivité territoriale de base. Elle est structurée en secteurs et/ou en villages. Elle dispose d'un conseil municipal qui est l'organe délibérant, le maire et ses deux adjoints constituant l'exécutif communal.

Il existe des communes urbaines et des communes rurales, la loi fixant des conditions bien précises pour relever de l'une ou de l'autre catégorie.

La commune urbaine

Ainsi, « *la commune urbaine est une entité territoriale comprenant au moins une agglomération permanente de vingt-cinq mille (25 000) habitants et dont les activités économiques permettent de générer des ressources budgétaires annuelles propres d'au moins vingt-cinq millions (25 000 000) de francs CFA* » (art. 19, loi n° 055-2004). La commune urbaine est subdivisée en secteurs et, le cas échéant, en villages.

Certaines conditions particulières ont pour effet de permettre de transformer la commune urbaine en commune à statut particulier : il faut pour ce faire que la population soit d'au moins deux cent mille habitants et que les activités économiques permettent de générer des ressources budgétaires annuelles d'au moins cinq cent millions de francs CFA. Ces communes à statut particulier sont organisées en arrondissements, regroupant eux-mêmes plusieurs secteurs et éventuellement villages.

La commune rurale

La commune rurale, quant à elle, « *est un regroupement de villages qui a une population d'au moins cinq mille (5 000) habitants et dont les activités économiques permettent de générer des ressources budgétaires propres annuelles d'au moins cinq millions (5 000 000) de francs CFA* » (art. 27, loi n° 055-2004). Si cette disposition paraît relativement claire, l'alinéa 2 du même article vient la compliquer en disposant : « *Nonobstant les dispositions ci-dessus, les territoires des départements existants à la date d'entrée en vigueur de la présente loi sont érigés en communes rurales* ».

Selon la loi, une commune rurale comprend un espace d'habitation, un espace de production et un espace de conservation, définis par les articles 29 à 31 de la loi.

La commune (il en existait 122, dont 47 urbaines, en 1998), créée par la loi, dispose d'un conseil municipal élu. « *Le conseil municipal définit les grandes orientations en matière de développement communal (...) Il règle par ses délibérations les affaires de la commune et donne son avis sur toutes les questions qui lui sont soumises par l'État ou par d'autres collectivités* »⁵⁹ ; il délibère notamment sur le budget, les acquisitions de biens immobiliers, les taux des taxes et redevances revenant à la commune. Il faut retenir que l'ensemble des délibérations de caractère budgétaire, financier ou patrimonial, ne sont exécutoires qu'après leur approbation par un arrêté conjoint des ministres chargés de l'Administration du territoire et du Budget (art. 88, loi n° 042/98).

La commune est administrée par le maire et ses adjoints. Les attributions du maire sont plus spécifiques et consistent à la fois en activités de l' élu communal (il est chargé d'exécuter les décisions du conseil municipal, et il est l'ordonnateur du budget communal), et de représentant de l'État dans la commune (police, état-civil, etc.). Le maire est élu par le conseil municipal en son sein. La suspension ou la révocation peuvent intervenir dans un certain nombre de cas énumérés par la loi (incompatibilité de fonctions ou faute ou erreur de gestion). Le maire est assisté d'un secrétaire général nommé par arrêté du ministre chargé de l'Administration du territoire.

⁵⁹ Cf. art. 83, loi n° 042 précitée ; il faut y ajouter les articles 57 à 91 de la loi n° 041, pour les dispositions spécifiques relatives aux compétences communales.

• Les dispositions relatives au département

Le département, exclusivement circonscription administrative, est dorénavant défini comme comprenant des villages et/ou des communes (art. 24, alinéa 1, loi n° 041/98). Cette présentation extrêmement précise devrait logiquement être complétée par les éléments techniques indiqués dans la législation précédente puisqu'il n'y a pas de contradiction : regroupement d'au moins cinq villages, comprenant au minimum dix mille (10 000) habitants⁶⁰. Le département est administré par un préfet, représentant de l'État et chef de circonscription, nommé par l'État, assisté d'un organe consultatif qui est le conseil départemental à vocation consultative, présidé par le préfet. « *La composition, les attributions et le fonctionnement du conseil départemental* devraient être précisés par décret » (art. 25, loi n° 041/98).

• Les dispositions relatives au village

La définition du village, exclusivement circonscription administrative en dépit du fait qu'il s'agit du niveau de base des communautés, a semble-t-il disparu du nouveau texte de 2004, alors qu'en 1998, il était qualifié ainsi : « *Le village est une agglomération permanente* » (art. 26, loi n° 041/98). Il semble donc qu'il faut recourir aux dispositions antérieures non contradictoires avec le nouvel article. Le village demeurerait alors « *toute agglomération permanente, comptant au moins cent (100) habitants ou vingt (20) familles, et distante d'au moins cinq (5) kilomètres d'une autre agglomération* » (art. 1^{er}, loi n° 003). Le village est administré par un conseil villageois de développement (CVD) dont les modalités d'organisation, de composition et de fonctionnement sont fixées par le décret n° 2007-032/PRES/PM/MATD du 22 janvier 2007. La mise en place de ce conseil est supervisée par le conseil municipal de la commune à laquelle est rattaché le village. Ce conseil « *est le regroupement de l'ensemble des forces vives du village* » et à ce titre il est doté d'une assemblée générale qui élit en son sein un bureau avec un président.

• Les dispositions relatives au secteur

Le secteur communal, subdivision de la commune, a perdu dans le texte de 2004 toutes ses caractéristiques antérieures, dont son statut de circonscription administrative de base⁶¹. Dans l'absence de précision du texte, il faut appliquer la règle selon laquelle les dispositions antérieures continuent de s'appliquer sauf celles contraires à la nouvelle législation. Partant de ce principe, on peut supposer que le secteur pourrait avoir un responsable administratif assisté d'un conseil, pour garder le parallélisme avec le village. Néanmoins, il semblerait opportun que le législateur se prononce rapidement pour trancher cette incertitude.

III. La gestion domaniale et foncière

Le système domanial dit RAF, Réforme agro-foncière, a été fortement remis en cause après le changement constitutionnel intervenu en 1991 qui a notamment reconnu formellement le droit de propriété : « Le droit de propriété est garanti. (...) Il ne peut y être porté atteinte que dans les cas de nécessité publique constatés dans les formes légales. Nul ne saurait être privé de sa jouissance si ce n'est pour cause d'utilité publique et sous la condition d'une juste indemnisation fixée conformément à la loi. Cette indemnisation doit être préalable à l'expropriation sauf cas d'urgence ou de force majeure. »⁶² Après la

⁶⁰ Cf. art. 16, loi n° 003 précitée.

⁶¹ Selon l'article 15 de la loi n° 003 précitée, le secteur était administré par un responsable administratif de secteur élu par le conseil de secteur ; il devait disposer d'un conseil élu, instance consultative, élisant en son sein le responsable administratif, dont les tâches et responsabilités étaient identiques à celle du responsable de village en milieu rural. Le conseil de secteur avait les mêmes pouvoirs et compétences que le conseil de village.

⁶² Constitution du 11 juin 1991, article 15. On pourrait cependant faire remarquer que ce droit de propriété ne s'exerce pas forcément sur la terre, si celle-ci est considérée comme une ressource naturelle, puisque l'article 14 du même texte prévoit que ces dernières appartiennent au peuple. C'est donc une question de perception, d'interprétation. Il semble bien que la RAF soit en faveur d'une perception selon laquelle le sol n'est pas une ressource naturelle, et ce en dépit de la perception coutumière qui traite clairement du droit d'usage ou d'occupation plutôt que de la propriété du terrain en tant que tel.

relecture de la RAF menée en 1991⁶³, avant même la promulgation de la nouvelle Constitution, une nouvelle loi domaniale et foncière et son décret d'application ont été adoptés en 1996.

Ce dispositif légal devrait faire l'objet d'une nouvelle relecture pour tenir compte des dernières évolutions, notamment concernant le foncier rural, comme l'indique l'adoption, le 25 février 2009, d'un décret portant création, attributions, organisation et fonctionnement de la Commission technique interministérielle chargée de la relecture de la loi portant réorganisation agraire et foncière. Mais surtout, ce dispositif sera modifié à relativement court terme par les dispositions de la nouvelle loi de 2009, portant régime foncier rural, votée le 16 juin 2009 par l'Assemblée nationale. Les principales caractéristiques de ce nouveau dispositif applicable au foncier rural seront donc présentées ci-après, au point III.6, même si le texte pour l'instant ne peut être appliqué faute des décrets appropriés, en cours de discussion au niveau gouvernemental. Ce n'est qu'après l'adoption de ces textes réglementaires qu'il sera possible de mesurer toutes les adaptations qui devraient dorénavant affecter la RAF dès lors qu'il s'agit de terrains ruraux. Compte tenu des nouvelles modalités de gestion de ces terrains, il est clair qu'un très gros travail de clarification des textes va devoir être entrepris pour que l'on puisse établir, avec la plus grande exactitude, l'état complet de la législation en matière domaniale et foncière au Burkina Faso.

- **Le dispositif législatif et réglementaire**

Cette organisation repose sur les textes de 1996, fruit de la relecture des textes de 1991⁶⁴. Les grands principes de cette organisation sont présentés dans le tableau ci-après.

On doit souligner encore une fois que ce tableau (sur la page suivante) ne tient pas encore compte des modifications importantes que la loi de 2009 précitée va y apporter en ce qui concerne les terres rurales.

⁶³ *Zatu* (loi) n° ANVIII-0039 bis/FP/PRES du 4 juin 1991, portant réorganisation agraire et foncière au Burkina Faso ; *Kiti* (décret) n° ANVIII-0328 Ter/FP/PLAN-COOP du 4 juin 1991, portant application de la réorganisation agraire au Burkina Faso.

⁶⁴ Loi n° 014-96 et son décret d'application de 1997 précités.

Tableau : Gestion domaniale et foncière au Burkina Faso

Nature domaniale	Contenu	Caractères juridiques	Instruments de gestion	Acteur(s) concerné(s)
Domaine foncier national	<ul style="list-style-type: none"> - Sites naturels et/ou aménagements artificiels soumis à un régime particulier (semblable à celui du domaine public) - Terrains immatriculés au nom de l'État - Terrains sans statut juridique écrit après immatriculation au nom de l'État 	<ul style="list-style-type: none"> - Incessibilité, imprescriptibilité, insaisissabilité Procédures domaniales spécifiques 	<ul style="list-style-type: none"> - Autorisations temporaires d'occuper, concessions - <u>terrains urbains aménagés</u> : <ul style="list-style-type: none"> . <i>arrêté d'affectation</i> à service public . <i>arrêté de mise à disposition</i> pour occupations à fins non lucratives . <i>permis d'occupation</i> pour occupations à fins lucratives, de durée limitée dans le temps . <i>permis urbain d'habiter</i>, pour habitat permanent, avec possibilité de cession à l'occupant après mise en valeur . <i>permis d'exploiter</i>, pour autres usages, permanent, avec possibilité de cession à l'occupant après mise en valeur . <i>bail</i>, de courte ou longue durée - <u>terrains urbains non aménagés</u> : <ul style="list-style-type: none"> . <i>autorisation d'occupation précaire</i> - <u>terrains ruraux</u> : <ul style="list-style-type: none"> . <i>titre de jouissance</i> semblable à permis d'exploiter ; conditions variables selon objet de l'exploitation 	<ul style="list-style-type: none"> - État : service des Domaines, service du Cadastre et service de la Publicité foncière - Administration territoriale pour attributions provisoires - Commissions <i>ad hoc</i> pour les attributions, les évaluations et les constats de mise en valeur, organisés à chaque niveau de collectivités territoriales - Au niveau du village, non-collectivité territoriale, une commission unique gère les trois fonctions
Domaine foncier des collectivités	Terrains transférés par État	voir Domaine foncier national	voir Domaine foncier national	Services État et collectivités
Domaine privé des collectivités	Terrains immatriculés au nom de celles-ci	Régime de l'immatriculation et du droit civil	Livre foncier et immatriculation	Service de la Publicité foncière
Propriété privée	Terrains immatriculés au nom d'une personne privée	Régime de l'immatriculation et du droit civil	Livre foncier Immatriculation et inscriptions	Service de la Publicité foncière
Domaine coutumier	Terrains ruraux objet de droits coutumiers et/ou d'occupation non contestée	Reconnaissance des droits sur des terrains pour logement et nourriture personnels et familiaux	Possibilité pour le détenteur de se faire attribuer un permis d'exploiter	Détenteurs coutumiers/ Administration territoriale et domaines, commissions <i>ad hoc</i>

Le maintien du domaine foncier national

Le premier point à constater est le maintien du domaine foncier national⁶⁵. Le contenu et le statut de ce domaine posent de multiples problèmes.

Concernant le contenu, il faut remarquer que l'article 3 de la loi n° 014/96 renvoie aux seuls biens immeubles cités à l'article 34. Or, ce dernier s'en tient à une énumération limitée aux biens habituellement rattachés au domaine public, mais appelés « certains biens » sans les qualifier de domaine public, et auxquels on applique les principes de gestion de ce dernier puisqu'ils sont inaliénables, imprescriptibles et insaisissables.

La définition légale du contenu du domaine foncier national est inexacte ou plutôt incomplète. De fait le législateur, en revenant sur la définition de 1991, s'est sans doute trouvé face à une contradiction : comment concilier la volonté maintenue de l'État de garder un contrôle maximal des terres à travers des processus parfois complexes d'aménagement, la nécessité de redonner un maximum de vigueur au droit de propriété reconnu constitutionnellement, et enfin le respect, tant qu'il n'y a pas conflits avec l'aménagement, des droits traditionnels. Bref, le contenu du domaine foncier national, à travers les différentes dispositions de la loi et de son décret d'application, consiste plutôt dans l'ensemble des terres non appropriées juridiquement, y compris les éléments assimilables au domaine public listés dans l'article 34.

Cela explique les règles juridiques applicables. Le domaine foncier national « *est de plein droit propriété de l'État* »⁶⁶. On notera ici qu'il y a, au moins formellement, une contradiction dans le fait de définir comme propriété de l'État un bien de la Nation. Cela aboutit de fait à considérer que le domaine privé et le domaine national ne font qu'une seule et même entité juridique. Cette présentation n'a rien de « révolutionnaire » et résulte plutôt de l'incertitude du texte, sur ce point aussi. D'ailleurs, si, en vertu de l'article 3 de la loi, « *les terres du domaine national peuvent être cédées à titre de propriété privée aux personnes physiques ou morales (...) Les terres ainsi cédées cessent d'être propriété de l'État* », elles ne peuvent l'être qu'après avoir été immatriculées au nom de l'État, donc incluses dans son domaine privé. L'État et dans certaines conditions, les collectivités locales depuis 1998, peuvent seuls permettre l'accès à la terre non appropriée, à travers toute une panoplie d'instruments domaniaux spécifiques en fonction de la localisation du terrain et de son utilisation potentielle.

Enfin, il faut signaler que depuis les textes de 1998 sur l'organisation administrative territoriale et les collectivités locales, il est dorénavant prévu la possibilité de créer, dans chaque collectivité, un domaine foncier local par démembrement de celui national, mais aussi, pour l'État, de transférer la gestion partielle du domaine national dont il a la charge.

La mise à l'écart du domaine public

Partant du principe général d'unicité du domaine, le législateur n'a pas prévu spécifiquement un domaine public. Celui-ci est remplacé par un principe d'identification de biens soumis à un régime particulier : « *certaines biens immeubles du domaine foncier national, en raison de leur nature, de leur destination et de leur affectation, bénéficient de mesures particulières de gestion et de protection. Ce sont : ...* » (art. 34, loi n° 014/96). Suit une énumération de sites naturels et de lieux ou aménagements qui ressemblent étrangement aux composantes habituelles du domaine public naturel et du domaine public artificiel, auxquelles on a ajouté des éléments relevant ordinairement d'autres volets de législation comme par exemple les parcs nationaux (régime forestier) ou les carrières. Le texte précise également le principe général selon lequel ces terrains sont inaliénables, imprescriptibles et insaisissables, et que par ailleurs des règles spécifiques de police, de conservation et d'utilisation de ces biens doivent être « *réglementées par l'autorité ayant dans ses attributions le service desdits biens* » (art. 37, loi n° 014/96). On doit aussi penser que, *mutatis mutandis*, il existe dans le domaine foncier local évoqué au paragraphe plus haut, des emprises relevant du « domaine public » des collectivités.

⁶⁵ Art. 2 de la loi n° 014/96 précitée : « *Il est créé un domaine Foncier national du Burkina Faso* », lequel, selon l'article 3 du même texte, « *est constitué de toutes les terres et des biens immeubles ou assimilés cités à l'article 34 ci-dessous situés dans les limites du Territoire national et de ceux acquis par l'État et les autres collectivités publiques.* »

⁶⁶ Art. 4, loi n° 014/96 précitée.

. Le principe de l'obligation d'aménagement

Tous les terrains, urbains comme ruraux, devraient être situés dans des zones ayant fait l'objet de schémas directeurs d'aménagement avant de pouvoir accéder réellement à la vie juridique. Cela s'explique dans un contexte qui a pour objectif de redéfinir le droit du sol et des ressources naturelles dans une logique de gestion complémentaire pour un meilleur développement. La RAF propose un système complet de gestion des ressources naturelles, y compris le sol⁶⁷, en prévoyant une distinction entre les zones rurales et les zones urbaines⁶⁸.

Ce principe ne souffre qu'une seule exception, réservée aux seules terres rurales : l'occupation et l'exploitation de celles-ci demeurent possibles « *dans le but de subvenir aux besoins de logement et de nourriture de l'occupant et de sa famille* » (art. 52, loi n° 014/96), et ce, sans aucun titre administratif, et sans aucune taxe ni redevance.

. Les modalités d'attribution des terres « domaniales » relevant du domaine foncier national

L'attribution se fait au moyen d'actes établis et délivrés « *à titre onéreux ou exceptionnellement gratuit* » (art. 50, loi n° 014/96), certains sans distinction de la nature du terrain⁶⁹, d'autres selon des modalités variables pour les zones urbaines et les zones rurales. Le point de départ pour déterminer les modalités de gestion des terres du DFN est donc leur classification. En vertu de l'article 38 de la loi n° 014/96, il y a « *deux catégories de terres suivant leur situation et leur destination : les terres urbaines et les terres rurales* ». Cette répartition par la RAF doit être complétée depuis 1998 par les dispositions relatives à la distinction entre les communes rurales et les communes urbaines (voir plus haut l'Organisation administrative du territoire).

. Les terres urbaines

« *Les terres urbaines sont celles situées dans les limites administratives ou celles du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme des villes et localités, et destinées principalement à l'habitation, au commerce, à l'industrie, à l'artisanat, à l'installation des services publics et d'une manière générale aux activités liées à la vie urbaine.* »⁷⁰ Il faut tenir compte aussi, depuis 1998, des dispositions relatives aux communes qualifiées d'urbaines, dont tous les terrains inclus sur leur territoire devraient être considérés comme urbains⁷¹. Ces terres « urbaines » se répartissent en deux groupes : celles qui sont aménagées et celles qui ne le sont pas. Les premières peuvent être attribuées de différentes manières selon le motif de l'occupation du terrain : « *arrêté d'affectation* » pour les services publics (art. 54, loi n° 014/96) ; « *arrêté de mise à disposition* » pour les occupations à des fins non lucratives (art. 55, loi n° 014/96) ; « *permis d'occuper* », pour des occupations destinées à des activités lucratives « *sur des terres qui, par leur nature ou leur destination ou pour toute autre raison, ne peuvent être concédées en jouissance privative de longue durée* » (art. 56, loi n° 014/96) ; « *permis urbain d'habiter* »⁷², titre permanent pour un terrain à usage d'habitation avec possibilité d'aliénation définitive ; « *permis d'exploiter* », titre permanent avec possibilité d'aliénation définitive, pour toute activité de caractère lucratif (art. 58, loi n° 014/96) ; « *bail* » de courte ou de longue durée. Par contre, les terrains « *non encore aménagés ou suburbains* » ne peu-

⁶⁷ Cela est particulièrement mis en évidence par l'article 1 de la loi n° 014/96 précitée : « *La présente loi détermine les principes fondamentaux de l'aménagement du territoire, de la gestion des terres rurales et urbaines, du régime de l'eau, des forêts, de la faune, de la pêche, des substances de carrière et de mines, ainsi que de la réglementation des droits réels immobiliers.* »

⁶⁸ Ces zones sont définies par la loi en fonction de leur situation géographique et de leur utilisation potentielle : « *les zones urbaines destinées essentiellement à l'habitation et aux activités connexes ; les zones rurales dans lesquelles s'exercent les activités agricoles, forestières, pastorales et minières* », cf. art. 39 et 40 du texte.

⁶⁹ Il s'agit de l'arrêté d'affectation à l'usage des services publics, de l'arrêté de mise à disposition (permettant l'occupation de terrains par des personnes physiques ou morales pour une activité sans but lucratif), du permis d'occuper permettant une occupation précaire et révocable d'un terrain, du permis urbain d'habiter, du permis d'exploiter et du bail (cf. art. 51, loi n° 014/96 précitée).

⁷⁰ Art. 39 alinéa 1, loi n° 014/96 précitée.

⁷¹ En fait, compte tenu des nouvelles dispositions relatives à l'organisation administrative du territoire, on pourrait se poser la question de l'éventuelle exclusivité urbaine des terres situées sur le territoire de ces seules communes. Le législateur devrait donc clarifier la situation car rien n'exclut *a priori* que d'autres zones soient qualifiées d'« urbaines », y compris dans les communes rurales lorsqu'elles existent.

⁷² Ce titre donne à son bénéficiaire un droit de jouissance permanent pour des besoins d'habitations. Cf. art. 57, loi n° 014/96 précitée.

vent être occupés qu'à titre précaire, sur autorisation de l'Administration. Toute occupation sans titre des terrains inclus ou non dans un aménagement, est interdite et en cas de déguerpissement, aucune indemnisation ne peut être réclamée.

. Les terres rurales

Par opposition aux précédentes, les terres rurales sont situées en dehors des limites administratives des villes et localités, ou, le cas échéant, des limites des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme, ces terres étant destinées principalement « à l'agriculture, à l'élevage, à la sylviculture, à la pisciculture, et, plus généralement, à toutes les activités liées à la vie rurale » (art. 40, loi n° 014/96). Pour y accéder, il faut obtenir un « titre de jouissance »⁷³, dont on peut supposer qu'il est une variante du permis d'exploiter, comme c'est le cas dans les zones urbaines pour les occupations à but lucratif. Les modalités d'attribution en sont variables selon qu'il s'agit d'activités agricoles (et selon le type d'activités agricoles) ou pastorales, de même que les modalités de mise en valeur.

. Les caractéristiques communes aux deux catégories de terres

Les attributions sont faites de gré à gré (la règle pour les terrains à usage d'habitation, sauf exceptions) ou par adjudication⁷⁴ avec ou sans intervention d'une commission d'attribution (voir *Organisation administrative* ci-après). Dans tous les cas, le bénéficiaire est tenu d'occuper et d'exploiter effectivement le terrain ainsi attribué selon les conditions initialement prévues (art. 62, loi n° 014/96), après que les terres, aménagées ou non, aient été préalablement immatriculées au nom de l'État⁷⁵. Il faut également souligner que tous les titres provisoires de caractère permanent (arrêté de mise à disposition, permis urbain d'habiter et permis d'exploiter), qui sont donc ceux susceptibles d'être transformés en titre de propriété définitive, sont susceptibles d'être affectés en garantie d'un emprunt permettant donc la mise en valeur du terrain requise par la loi (art. 61, loi n° 014/96), ce qui permet d'éviter les habituels problèmes de constitution d'une garantie de financement à partir d'un droit provisoire. Il y a de fait une assimilation de ces droits à un droit de superficie.

. L'accès à la propriété privée

Les personnes (physiques ou morales, publiques et privées) peuvent se faire céder le terrain qui leur a été attribué, moyennant le paiement du prix du terrain, sous réserve d'avoir satisfait aux obligations de mise en valeur de celui-ci, et d'avoir payé les taxes et redevances prévues. Cette disposition est ouverte aux titulaires de droits provisoires permanents que sont le permis urbain d'habiter, le permis d'exploiter ou l'arrêté de mise à disposition (art. 68, loi n° 014/96). Toutefois, l'État dispose d'un droit de principe, beaucoup plus général, concrétisé par l'article 70 de la loi de 1996 : « *Nonobstant les dispositions de l'article 68 ci-dessus, l'État peut aliéner des terres au profit de personnes morales publiques ou privées sans mise en valeur préalable et sans frais.* »

. La confirmation de la propriété et des droits réels immobiliers

Un certain nombre de droits réels immobiliers sont énumérés et reconnus par la loi. On y retrouve tous les droits classiques du droit civil ou du droit foncier selon le modèle de l'immatriculation⁷⁶. D'ailleurs, comme dans cette dernière, ces droits pour être validés doivent faire l'objet d'une publicité. Cette disposition semble devoir dorénavant s'appliquer aussi à la propriété de l'État, dont, selon une disposition du *Zatu* précédent, « *la force probante et absolue résulte de la présente loi* »⁷⁷. En clair, tout droit non reconnu par publication en vertu de la loi ne serait pas nécessairement celui de l'État, mais ne

⁷³ Art. 191, décret n° 97-054 précité, pour les terrains hydro-agricoles ; art. 197 du même texte pour les terrains de culture pluviale ; art. 199 pour les terrains aménagés pour l'élevage du bétail.

⁷⁴ La procédure d'adjudication est décrite dans les articles 221 à 224 du décret n° 97-054.

⁷⁵ Il s'agit là d'un point fondamental du dispositif car l'immatriculation est de nature à permettre l'identification d'éventuels usagers traditionnels ou coutumiers, et par ailleurs, elle devrait ultérieurement faciliter le suivi de la gestion foncière et de toutes les activités annexes.

⁷⁶ Art. 148, loi n° 014/96 précitée : « (...) la propriété ; le droit de superficie ; l'usufruit ; le bail de longue durée ou emphytéose ; le droit d'usage et d'habitation ; les servitudes ou services fonciers ; le nantissement immobilier ou antichrèse ; les privilèges ou hypothèques ».

⁷⁷ Art. 28, *Zatu* du 4 juin 1991.

pourrait relever que du domaine national. Ce qui est une manière de ne pas afficher trop ostensiblement la mise à l'écart des droits coutumiers. Les droits réels portant sur le sol doivent être enregistrés et mentionnés au titre foncier établissant le droit de propriété⁷⁸. Les dispositions relatives à la propriété et aux droits réels sont assez semblables à celles de l'immatriculation comme on l'a dit plus haut, le livre foncier s'appelant ici registre foncier, et le conservateur demeurant le receveur de la Publicité foncière.

Il faut ajouter ici une mention particulière pour la loi n° 029-2006/AN du 7 décembre 2006, portant opération spéciale de délivrance de titres fonciers. Ce texte, singulier car sans équivalent dans les autres pays analysés, met en place des conditions particulières, dans les villes de Bobo-Dioulasso et de Ouagadougou, pour la délivrance, dans des conditions simplifiées, de titres fonciers au profit des personnes détentrices d'un permis urbain d'habiter, d'un permis d'exploiter ou d'un arrêté de mise à disposition (art. 2), mais aussi au profit des « *personnes physiques ou morales remplissant les conditions d'obtention des titres ci-dessus cités* ». Il faut voir là, semble-t-il, le souci du Gouvernement de relancer une politique de « titrisation », alors que l'on sait les problèmes multiples que pose la recherche de généralisation des titres fonciers.

. Une approche très particulière des droits coutumiers ou traditionnels

Enfin, il faut mentionner le problème des droits coutumiers qui s'intègrent difficilement dans cette approche très technocratique du droit domanial et foncier. Le législateur règle la question par une formulation très approximative et néanmoins ouverte : « (...) *l'occupation et l'exploitation des terres rurales non aménagées dans le but de subvenir aux besoins de logement et de nourriture de l'occupant et de sa famille ne sont pas subordonnées à la possession d'un titre administratif* »⁷⁹. Dans cette hypothèse, il n'y a lieu à aucun paiement de taxe ou de redevance pour l'occupation. Il faut par ailleurs souligner que ces occupants peuvent évidemment revendiquer l'attribution d'un titre de jouissance pour rentrer dans le système de droit écrit. À ces règles concernant l'utilisation des terrains, il faut ajouter celles relatives aux espaces forestiers, essentiels pour la vie des collectivités rurales. Le décret prévoit des dispositions spécifiques mais limitées, d'autant plus qu'elles ne peuvent jouer que dans la mesure où ces droits traditionnels ne rentrent pas en conflit avec les exigences techniques et économiques modernes⁸⁰. De même, des dispositions spécifiques sont prévues concernant l'exercice du droit de chasse⁸¹, et la pêche⁸².

• L'organisation administrative

Elle repose sur deux principes généraux : le ministre chargé des Domaines est responsable de la gestion du domaine foncier national (il traite donc aussi bien des questions domaniales que de celles foncières), et le ministre chargé du Cadastre est chargé de la mise en place de l'outil cadastral nécessaire aussi bien dans les zones rurales que dans les zones urbaines.

Du ministre chargé des Domaines dépendent le service chargé des Domaines, celui de l'Enregistrement et du Timbre, et celui de la Publicité foncière, dont les bureaux sont tenus par des receveurs spécifiques⁸³, sauf exception. Cette Administration comporte, outre les services centraux, des bureaux et des recettes provinciales. Ce dispositif déconcentré devrait être fortement modifié dans les années à venir pour prendre en considération les nouvelles exigences de la décentralisation en matière domaniale et foncière.

⁷⁸ Le titre V de la loi n° 014/96 est consacré entièrement à *De la réglementation des droits réels immobiliers*.

⁷⁹ Art. 57, décret n° 97-054 précité.

⁸⁰ « *L'exercice des droits d'usage (dans les forêts protégées, ceux de culture, sur le pâturage des animaux domestiques, la circulation, la cueillette des produits et sous-produits forestiers ; dans les forêts classées : le ramassage du bois mort, la récolte des fruits et des plantes alimentaires et médicinales, la pêche et toute autre activité autorisée expressément par les textes de classement) est réglementé comme suit : dans les forêts protégées, les populations continuent d'exercer leurs droits d'usage. Cependant, les produits qui en résultent ne peuvent faire l'objet de transactions commerciales que dans les conditions prévues à l'article 289 (permis d'exploitation) ; dans les forêts classées, l'exercice des droits d'usage est accordé en priorité aux populations riveraines.* »

⁸¹ Art. 307, décret n° 97-054 précité.

⁸² Art. 354, décret n° 97-054 précité.

⁸³ « *Le receveur de la Publicité foncière est chargé : 1) de l'inscription des droits réels constitués sur les immeubles du Domaine foncier national au profit de personnes physiques ou morales de droit public ou privé ; 2) de la conservation des actes, documents et plans relatifs aux immeubles et droits réels publiés ainsi que de la communication au public des actes y afférents* » (art. 169, loi n° 014/96 précitée).

Mais il faut aussi et surtout mettre en évidence une des grandes spécificités de cette gestion domaniale et foncière au Burkina Faso, qui consiste dans l'intervention de multiples commissions. On en trouve en effet au moins trois sortes : celles d'attribution, celles d'évaluation et de constat de mise en valeur, celles de retrait⁸⁴. Elles sont mises en place et organisées pour chaque niveau domaniale territorial, à une exception près, le village, dans lequel une commission *ad hoc*, celle de Gestion des terroirs, est subdivisée en trois sous-commissions reprenant les compétences précédentes⁸⁵. La composition en est variable selon la localisation et l'utilisation potentielle du terrain, même si on y trouve toujours les représentants des Administrations techniques concernées. À l'exception de la commission villageoise, la présidence de la commission d'attribution est tenue par le maire (quand il s'agit d'une commune) ou par le préfet dans les autres cas ; celle de la commission d'évaluation, par un représentant du service des Domaines, comme, celle de la commission de retrait. Les demandes de terrain doivent être adressées au président de la commission locale d'attribution.

• Les pratiques foncières

La première version de la RAF est intervenue en 1984, essentiellement pour tenter de débloquer la situation foncière paralysée notamment par la spéculation menée par les propriétaires coutumiers, l'État n'intervenant pas dans un contexte légal caractérisé par le maintien des textes coloniaux. Il fallait donc essentiellement « *restaurer la prééminence de l'État en supprimant la propriété privée des sols et en particulier la propriété coutumière, les sols devenant propriété inaliénable et incessible de l'État* »⁸⁶.

De 1984 à 1989, la RAF a permis de lotir environ 60 000 parcelles à Ouagadougou, essentiellement en zone urbaine et sur des terrains coutumiers⁸⁷, ce qui est peut-être un bon chiffre (encore que les modalités de gestion, notamment financière, de ces attributions attestent plutôt d'un échec certain⁸⁸), mais qui en même temps confirme un processus connu selon lequel la loi domaniale et foncière demeure réservée, sauf exceptions rares, à la ville et aux zones périurbaines.

On constate par ailleurs de multiples problèmes concernant la composition et le fonctionnement des diverses commissions, faute en particulier des moyens et instructions nécessaires.

Globalement, les pratiques foncières, comme presque toujours, consistent dans le maintien ou plutôt des adaptations des pratiques coutumières, en particulier dans les zones périurbaines, dans les zones rurales soumises à une forte pression démographique et dans celles où des aménagements plus ou moins importants entraînent une valorisation économique forte et donc tendent à faire remplacer les objectifs d'autosubsistance par ceux de rentabilité et de développement. Simultanément, le développement des pratiques domaniales et foncières modernes demeure limité, sinon dans les zones urbaines, où il apparaît souvent comme le corollaire de l'insécurité juridique et administrative des situations à référence coutumière. La multiplicité des opérations de lotissement menées par les maires sur le domaine foncier national, le plus souvent au mépris des règles en vigueur, atteste d'une revendication d'un pouvoir domaniale local, ce que la loi n° 041 de 1998 est venue confirmer.

Il est évidemment difficile de procéder à une évaluation des effets de la législation actuelle puisque le décret d'application n'est paru qu'en 1997. On peut néanmoins présumer que cela ne changera pas grand-chose à la situation préexistante, même si l'ouverture en faveur de la reconnaissance de la propriété individuelle peut constituer un acquis. Il manque toujours une véritable possibilité de reconnaissance des droits traditionnels, des droits oraux, en dépit des dispositions qui permettent à leurs titulaires d'entamer une démarche de reconnaissance par l'attribution d'un titre provisoire de jouissance transformable en droit de propriété comme évoqué plus haut.

⁸⁴ Art. 41 et suivants, loi n° 014/96 précitée.

⁸⁵ Art. 46, loi n° 014/96 précitée.

⁸⁶ Brunet F. et Hernandez A., *La législation foncière et domaniale en zone urbaine au Burkina Faso*, Rapport pour la Banque mondiale, ADRET, 1991, p. 23.

⁸⁷ Brunet et Hernandez, rapport précité, p. 23.

⁸⁸ Sur les 67 327 parcelles créées dans les lotissements de Ouagadougou, seulement 23 133 figuraient en 1991 sur les listes d'attribution et les registres transmis disponibles aux Domaines, alors même que ce service est rapporteur des commissions d'attribution. Seulement 18 000 de ces parcelles ont été attribuées régulièrement. Dans certaines zones, on aurait, dans le même temps, délivré des titres fonciers ! Brunet et Hernandez, rapport précité, p. 43 et suivantes.

Un bon bilan de la situation foncière en milieu rural est établi dans le document *Politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural (PNSFMR)*⁸⁹ qui sera analysé au point III.5 ci-après. Ce document résulte de l'analyse en quatre points principaux : « *une grande variabilité des contextes locaux, se combinant avec une diversité des types d'espaces ruraux (zones de terroirs, espaces aménagés...) ; un processus de transformations écologiques, démographiques et sociales rapides ayant un impact important sur la gestion foncière locale ; un dispositif juridique et institutionnel faiblement effectif en matière foncière, contrastant avec une dynamique de pratiques foncières locales innovantes ; une recrudescence des conflits fonciers* ».

• La gestion des conflits

Les conflits continuent de tenir une place importante dans la vie, notamment rurale et même, selon le document de la nouvelle *Politique de sécurisation foncière en milieu rural* (voir point III.5 ci-après), prennent de plus en plus d'importance : « *Les conflits fonciers sont de plus en plus nombreux et violents. Les causes institutionnelles, sur lesquelles l'on peut agir efficacement, sont principalement l'ignorance des maîtrises foncières et des prérogatives de gestion foncière des communautés autochtones sur les ressources de leurs terroirs, l'absence de règles locales consensuelles et validées relatives à l'accès à la terre et aux ressources naturelles, ainsi que la faible articulation entre une multitude d'instances locales de gestion alternative des conflits et les institutions judiciaires de base* ». Ce document, parmi les éléments d'une crise foncière qui se met en place dans le monde rural, mentionne expressément « *la compétition accrue et conflictuelle entre acteurs pour le contrôle et l'exploitation des terres ; (...) la multiplication et l'aggravation des conflits entre acteurs ruraux à l'occasion de la mise en valeur des terres et l'exploitation des ressources naturelles ; la faible efficacité des mécanismes juridiques et institutionnels de gestion foncière et de gestion des conflits en milieu rural* ».

« *Le conseil de village joue un rôle de conciliation en matière civile* »⁹⁰ et il est donc, de ce fait, le premier niveau de gestion des conflits en matière foncière. Cette disposition d'un décret de 1994 devrait demeurer applicable dans le cadre de la nouvelle législation de 2004 (comme elle l'était pour la législation de 1998), relative à l'organisation territoriale, n'étant pas en contradiction avec celle-ci, même si des décrets sont prévus pour en définir les modalités d'application. D'autant plus qu'il paraît important et approprié qu'un texte réglementaire reconnaisse l'importance que conservent les pratiques traditionnelles et celle de créer dans le même temps des conditions pour que les conflits soient traités le plus près possible des usagers concernés.

Les mêmes dispositions concernaient le conseil de secteur qui, dans les zones urbaines, constituait donc le niveau de base de régulation des conflits fonciers. Par contre, ce même conseil ne devait pas être compétent pour les litiges liés à des procédures domaniales, lesquelles relevaient juridiquement de la seule compétence de la juridiction administrative de l'État. Ici encore, il faut se poser la question du devenir de cette disposition relative au conseil de secteur, puisque comme on l'a indiqué plus haut, la plus grande incertitude règne désormais concernant ce dernier, seulement mentionné dans la loi de 1998, sans aucune caractérisation juridique ni indication d'organisation ni de compétence.

Cette gestion des conflits à la base par des instances administratives de conciliation doit être rapprochée de l'organisation judiciaire. Celle-ci a connu de multiples changements, comme les législations domaniale et foncière, ou sur l'organisation administrative du territoire, liés aux changements politiques. Jusqu'en 1983, les conflits fonciers non « conciliés » localement relevaient soit de la justice, soit des juridictions spécifiques qu'étaient les tribunaux de première ou de deuxième instance de droit coutumier⁹¹. Pendant la période révolutionnaire, les tribunaux avaient été remplacés par des tribunaux populaires de la Révolution (TPR), qui avaient surtout pour objectif de sanctionner les activités jugées antirévolutionnaires. Cette démarche permettait notamment de mettre à l'écart les chefs et notables traditionnels. À partir de 1991, le système judiciaire a été remis en place, et, pour ce qui concerne la présente étude, sous la forme

⁸⁹ *Politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural*, ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources halieutiques / Comité national de sécurisation foncière en milieu rural, Ouagadougou, août 2007, 49 p.

⁹⁰ Art. 4, décret n° 94-310 précité.

⁹¹ Ces tribunaux étaient composés du préfet (ou du sous-préfet) du département concerné, président du tribunal, et d'assesseurs non magistrats, en fait des chefs et des notables coutumiers nommés à cette fonction.

des tribunaux départementaux de conciliation (TDC), composés du préfet, président, et de quatre assesseurs qui, aux termes de la loi, doivent être des citoyens honorables de la communauté⁹².

Les conflits n'impliquant pas de droits coutumiers ou non écrits, demeurent de la compétence des tribunaux, civil lorsqu'il s'agit de litiges de caractère foncier, administratif lorsqu'il s'agit des procédures domaniales concernant des occupations avec ou sans titre.

Si en zone rurale, les principaux conflits sont classiquement ceux naissant entre agriculteurs et éleveurs, et plus rarement entre agriculteurs, notamment dans le cas de nouveaux installés (faute le plus souvent de reconnaissance réelle du « chef » ayant attribué le droit d'occupation), en ville les litiges résultent plutôt de l'absence d'application réelle des textes en vigueur, ou de leur violation⁹³.

• La mise en place d'une **Politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural**

Un important processus a été engagé en 1998, par le Gouvernement burkinabé, pour rénover la législation foncière dans le milieu rural, à partir d'un certain nombre d'expérimentations.

Le 30 septembre 2002, a été institué le Comité national de sécurisation foncière en milieu rural, structure interministérielle, associant la société civile qui devait « *proposer aux autorités compétentes les éléments nécessaires à la formulation et à l'application d'une politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural* ». Les travaux du comité ont débuté en mars 2003, par une série de travaux expérimentaux (notamment en s'appuyant sur la démarche PFR)⁹⁴, permettant d'élaborer des solutions possibles. Ils ont abouti le 5 septembre à l'adoption de la nouvelle politique foncière qui sera décrite ci-après.

Cette nouvelle *Politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural* devrait modifier assez fortement le dispositif actuel de gestion des terres. Ce document a pour objectif principal de « *mettre à la disposition des acteurs publics et privés un cadre politique cohérent de référence et un outil efficace d'aide à l'action* », ce qui devrait impliquer la mise en place d'une Administration foncière « *à même de gérer le foncier et de réguler les conflits en dotant les différents services de l'État d'un cadre clair et harmonisé de référence pour l'ensemble des actions entreprises par la puissance publique dans le domaine de la gestion et de la mise en valeur des terres rurales ; de favoriser la lisibilité des objectifs de l'action publique en matière foncière et d'obtenir l'adhésion des acteurs ruraux ; de fournir les bases solides et consensuelles pour l'élaboration d'une future législation foncière rurale adaptée et effective* ».

Dans ce document de politique, « *la sécurisation foncière est entendue comme étant l'ensemble des processus, actions et mesures de toute nature, visant à permettre à l'utilisateur et au détenteur des terres rurales de mener efficacement leurs activités productives, en les protégeant contre toute contestation ou trouble de jouissance de leurs droits* »⁹⁵.

Il est particulièrement intéressant, dans le contexte de la présente étude, de signaler quelques-uns des principes directeurs de la nouvelle politique de sécurisation foncière : « - *la différenciation : la prise en considération de la variabilité des situations et enjeux fonciers locaux dans l'élaboration des solutions de sécurisation foncière et la diversification par les pouvoirs publics de l'offre de modalités de sécurisation foncière ; - la liberté : le droit pour les acteurs ruraux de choisir les modes de sécurisation qui leur paraissent les plus appropriés en considération des contextes locaux particuliers et des enjeux fonciers locaux* ».

⁹² On peut évidemment s'interroger sur la composition de ces tribunaux, quelque peu contradictoire avec le principe fondamental de la séparation du législatif, de l'exécutif et du judiciaire. La cohabitation Administration/usagers est d'autant plus ambiguë que c'est le préfet, personnage tout puissant, qui est ici présent. À l'inverse, on soulignera la présence de représentants des « communautés », même si on ne sait pas très bien ce que sont celles-ci, en particulier au regard des dispositions sur l'organisation du territoire. Sur ce sujet, on peut consulter *Les conflits fonciers et le droit étatique communautaire et local au Burkina Faso*, de Christian Lund, Dossier n° 70, IIED, Londres, mai 1997. On regrettera cependant que l'auteur ne se prononce pas sur cette question des « communautés ».

⁹³ Parmi ces violations urbaines, on notera le recours fréquent à des prête-noms ou à des personnes fictives pour contourner la limitation des attributions de parcelle à une par personne, la création de commissions non conformes aux dispositions de la RAF et faisant concurrence à celles légales dans l'attribution sinon la cession de terrains.

⁹⁴ Un document du comité intitulé *Pour une politique pragmatique et consensuelle de sécurisation foncière en milieu rural* fait un point détaillé de ce processus ; il est daté de septembre 2007.

⁹⁵ Document de politique de sécurisation foncière, p. 8.

spécifiques ; la subsidiarité : la décentralisation de la gestion foncière rurale, assortie d'une obligation de rendre compte et d'une implication des communautés de base ; - la légalité : les mesures préconisées de sécurisation foncière doivent d'une part, conférer aux acteurs ruraux un statut foncier reconnu par la loi et protégé par les juridictions, et d'autre part, se conformer aux principes fondamentaux (généralement de portée constitutionnelle) d'égalité, de non-discrimination et de citoyenneté... ».

Ces différentes caractéristiques permettent de proposer un certain nombre d'orientations et axes stratégiques, parmi lesquels il est intéressant de signaler :

- l'orientation 1 : reconnaître et protéger les droits légitimes de l'ensemble des acteurs ruraux sur la terre et les ressources naturelles, ce qui devrait se concrétiser à travers quatre axes : « Axe 1 : reconnaître les droits fonciers locaux des producteurs et productrices ruraux. (...) Ces droits sont entendus de manière large, c'est-à-dire en prenant en considération aussi bien les droits fonciers primaires (ceux résultant de la propriété dite coutumière) que les droits fonciers secondaires (appelés « droits délégués »). (...) Les droits fonciers locaux doivent être constatés et reconnus localement selon une procédure d'enquête publique et contradictoire et, au moyen d'outils juridiques diversifiés, adaptés aux réalités locales. Des attestations de possession foncière seront délivrées aux producteurs dont les droits auront été régulièrement constatés, leur ouvrant ainsi le droit de requérir la délivrance de titres de jouissance et/ou de propriété, conformément aux lois en vigueur. (...) Des outils de formalisation et de validation des transactions foncières seront également développés pour contribuer à prévenir et à minimiser les situations conflictuelles sur le terrain. Axe 2 : reconnaître la maîtrise locale des communautés villageoises et inter-villageoises sur les ressources de leur terroirs ;
- l'orientation 2 : promouvoir et accompagner le développement d'institutions locales légitimes à la base : ce qui devrait, entre autres, impliquer les « autorités coutumières dans la gestion foncière locale, et clarifier les règles locales de gestion foncière » ;
- l'orientation « Clarifier le cadre institutionnel de gestion des conflits au niveau local et améliorer l'efficacité des instances locales de résolution des conflits » ;
- et enfin, l'orientation « Améliorer la gestion de l'espace rural », notamment clarifiant en définissant mieux les types de domaine foncier ;
- et enfin, l'Orientation « mettre en place un cadre institutionnel cohérent de gestion du foncier rural, par la mise en place des institutions foncières appropriées aux différents niveaux ».

Pour la mise en œuvre de cette nouvelle politique foncière, le document propose aussi une stratégie qui insiste notamment sur l'articulation entre cette politique et le processus de décentralisation. Un point important de cette stratégie devrait consister dans l'élaboration d'une loi cadre, travail en cours.

• La nouvelle loi foncière rurale de juin 2009

La nouvelle loi se situe clairement dans le contexte décrit au point ci-dessus et aux principes qui ont été évoqués.

. Les dispositions générales

La loi s'applique strictement aux terres rurales, lesquelles sont définies dans l'article 2 comme « celles situées à l'intérieur des limites administratives des communes rurales et destinées aux activités de production et de conservation ». Il convient d'y ajouter, toujours selon le même article, « les terres des villages rattachés aux communes urbaines », sous réserve bien sûr de l'utilisation de ces terres. Ce que confirme les dispositions de l'article 3 : « la présente loi ne s'applique pas aux terres destinées à l'habitation, au commerce et aux activités connexes, telles que déterminées par le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme et par les plans d'occupation des sols ». Sont par ailleurs également exclues les terres supportant « des forêts protégées et classées, les aires fauniques, les espaces pastoraux, les ressources minières et en eaux », qui demeurent soumis aux dispositions des législations spéciales qui les concernent.

Ces terres rurales sont soumises à un régime juridique particulier car elles constituent « un patrimoine de la Nation » (art. 4) ; cela justifie que l'État soit chargé notamment de « la gestion rationnelle et durable des terres rurales », de « la lutte contre la spéculation foncière en milieu rural... », de l'organisation « de la reconnaissance juridique effective des droits fonciers locaux légitimes des popula-

tions rurales », d'assurer « la garantie des droits de propriété et de jouissance régulièrement établis sur les terres rurales ». On mesure là l'importance des innovations introduites par la loi : celle-ci reconnaît l'existence de droits fonciers locaux légitimes, susceptibles d'être reconnus légalement, ce qui revient à dire que la loi n'a plus le monopole de dire le droit. On reconnaît que ce que l'on appelle couramment les droits coutumiers peuvent avoir une valeur juridique non seulement pratique, mais légale, sous réserve, évidemment, de modalités de reconnaissance de ces droits. Par ailleurs, la loi met sur le même pied la garantie des droits de propriété et de ceux de jouissance, autrement dit, de détention du sol établis autrement que par les modes civilistes jusque-là seuls reconnus.

Partant de là, la loi distingue trois catégories de terres rurales : celles relevant du domaine foncier de l'État, celles relevant du domaine foncier des collectivités territoriales, et celles relevant du « patrimoine foncier rural des particuliers » (art. 5). Cette catégorisation est importante dans la mesure où elle fixe le cadre d'intervention et donc de gestion foncière des trois catégories d'acteurs concernés.

L'article 6 pose ensuite une série de définitions, comme on le trouve dorénavant dans beaucoup de lois. On remarquera au passage que cette manière de faire pose un énorme problème si on ne veille pas à la cohérence du vocabulaire entre les différentes législations car elle peut avoir pour effet de donner à un même terme plusieurs définitions légales, toutes valables puisque le législateur prend toujours soin de préciser que cette définition n'est valable que dans le cadre de la présente loi ou au sens de la présente loi.

Dans ces définitions, on retiendra notamment celle des *Chartes foncières locales*, définies comme « des conventions foncières locales inspirées des coutumes, usages ou pratiques fonciers locaux, élaborés au niveau local et visant dans le cadre de l'application de la présente loi, à prendre en considération la diversité de contextes écologiques, économiques, sociaux et culturels en milieu rural », la « possession foncière rurale », qui est « le pouvoir de fait légitimement exercé sur une terre rurale en référence aux us et coutumes locaux », les « droits d'usage fonciers ruraux », qui sont « les droits d'exploitation des terres rurales, consentis à temps et à titre personnel par un possesseur foncier rural à une autre personne ou groupe de personnes », mais aussi la présence d'une définition du « prêt de terre rurale », or on le sait, dans beaucoup de pays, les « prêts de terres » sont très souvent une source très généralisée de conflits multiples.

Un chapitre entier (chapitre II du titre I) est consacré à la *Politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural*. On y retrouve l'affirmation des principes exposés au point II.5 ci-haut, et notamment l'affirmation du fait selon lequel la politique doit « favoriser la reconnaissance et la protection des droits de propriété, de jouissance, des possessions foncières et des droits d'usages de l'ensemble des acteurs sur les terres rurales » (art. 7).

. Les chartes foncières locales

Le titre II est consacré à une des grandes innovations de la loi, la mise en place d'un dispositif régissant les Chartes foncières locales. On sait que dans nombre de pays, notamment sahéliens, ces conventions sont utilisées pour associer les autorités locales, traditionnelles, « coutumières », à la gestion de la terre et des ressources naturelles renouvelables. Il était donc important que cette pratique soit juridiquement organisée. Dans l'article 11, la loi dispose des conditions permettant de gérer ces dispositifs dans la plus grande souplesse, en fonction du contexte : « Dans les conditions ci-dessous définies, les dispositions de la présente loi peuvent être précisées et/ou adaptées aux particularités du milieu rural et à la spécificité des besoins locaux, à travers l'élaboration des chartes foncières locales. » L'article 13 fixe le domaine d'utilisation des chartes. Celles-ci « déterminent au niveau local, les règles particulières relatives : au respect des usages locaux positifs liés à l'accès et à l'utilisation de la terre rurale (on doit souligner ici l'incertitude du qualificatif 'positifs' appliqués aux usages locaux) ; au respect et à la préservation d'espèces végétales, animales, fauniques et halieutiques particulières sur des espaces déterminés ; (...) aux prêts de terres rurales (toutes ces conditions de ces prêts à définir étant déterminées par le texte) ; (...) aux instances locales chargées de la prévention et de la gestion alternative des conflits fonciers ruraux et à la procédure applicable devant elles ».

Ces chartes qui « peuvent être initiées au niveau villageois ou intervillageois » comme au niveau « d'une ou plusieurs communes », doivent être élaborées de manière participative « à travers l'implication de l'ensemble des catégories socio-professionnelles locales concernées par l'utilisation et la gestion de la ressource concernée », ce qui justifie notamment l'implication de plein droit des représen-

tants des autorités coutumières ou traditionnelles, mais aussi l'assistance des services techniques déconcentrés de l'État. Pour faciliter le travail, l'État mettra à la disposition des communes rurales un modèle type de charte foncière locale et « tout support méthodologique adapté » (art. 18). « Les chartes foncières locales élaborées au niveau villageois ou inter-villageois sont adoptées en assemblée villageoise ou inter-villageoise » (art. 19), et elles doivent être (comme celles communales) validées par délibération du conseil municipal, cette délibération précisant notamment le champ territorial d'application de la charte. Cette délibération est soumise au contrôle de légalité par l'autorité de tutelle comme le prévoit la loi de décentralisation. Elle est ensuite inscrite dans un « registre des chartes foncières locales » de la commune. Toutes les modalités d'application de ces principes devraient être fixées dans un décret spécifique à intervenir.

Les droits domaniaux de l'État et des collectivités territoriales

Le régime juridique en est fixé par les dispositions du chapitre I du titre III de la loi, mais aussi, pour les modes d'attribution des terrains concernés, par la section 3 du chapitre II du titre III, même si ce chapitre est censé traiter des droits des particuliers.

Le domaine foncier rural de l'État comprend : « *de plein droit, l'ensemble des terres rurales aménagées par l'État sur fonds public ; les terres réservées par les schémas d'aménagement du territoire à des fins d'aménagement ; les terres rurales acquises par l'État auprès des particuliers selon les procédés de droit commun ; les terres acquises par exercice du droit de préemption ou par application de la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique* » (art. 25). Il est important de noter que toutes ces terres doivent être recensées, délimitées et surtout immatriculées. Ces terres devraient être gérées par un organisme public *ad hoc* à créer.

Le domaine foncier des collectivités territoriales est constitué : « *des terres rurales qui leur sont cédées par l'État ; des terres rurales acquises par ces collectivités territoriales selon les procédés de droit commun ; des terres acquises par exercice du droit de préemption ou par application de la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique* » (art. 27). Ces terres sont soumises à la même obligation de recensement, délimitation et immatriculation que celles de l'État ; elles doivent par ailleurs faire l'objet d'une exploitation rationnelle et durable.

L'État et les collectivités territoriales peuvent attribuer des terrains ruraux, aménagés ou non, à des « *particuliers, personnes physiques ou morales de droit privé* », par bail emphytéotique, sous réserve que les terrains soient immatriculés au nom de l'acteur public, pour un but d'investissement productif. Les règles applicables à ce bail emphytéotique sont celles classiques en la matière.

Curieusement, alors que l'intitulé de la section cite les baux emphytéotiques et les cessions, le texte ne dit rien de ces dernières et il faut aller à la section suivante, intitulée *De la propriété foncière en milieu rural* pour trouver les règles juridiques appropriées, qui associent les modalités de gestion du domaine privé et celles de l'accès à la propriété privée. Ces « incertitudes » d'organisation du texte attestent la difficulté pour le rédacteur de choisir clairement le rattachement thématique des dispositions concernées.

Sur le fond, l'article 71 dispose : « *Outre les baux emphytéotiques, les personnes physiques ou morales de droit privé désirant réaliser des investissements productifs à but lucratif en milieu rural peuvent accéder aux terres agricoles et pastorales aménagées par l'État ou par les collectivités territoriales par voie de cession.* » On doit souligner quelques points : d'abord, le fait que les terrains en question doivent être aménagés, ce qui n'était pas le cas pour les baux. Ces terres doivent aussi être préalablement immatriculées au nom de l'acteur public concerné. On remarquera en outre que la rédaction aurait gagné en précision si on avait remplacé la « cession » par l'acquisition, car évidemment les personnes concernées doivent acheter la terre et non pas la céder. Ces cessions « *se font uniquement par adjudication* », l'acte de cession étant accompagné d'un cahier des charges fixant les modalités de mise en valeur. Après paiement du prix, le cessionnaire peut obtenir un titre de propriété (titre foncier, même si la loi ne le précise pas et il est tenu de poursuivre l'exploitation lui-même pendant au moins dix années consécutives. Enfin, « *le défaut de mise en valeur des terres rurales acquises à des fins d'exploitation à but lucratif est sanctionné par la perception d'une taxe de non-mise en valeur au profit du budget de l'État et/ou des collectivités territoriales. Il peut aller jusqu'au retrait de la parcelle* » (art. 74), les modalités d'application de ces dispositions devant être réglées par décret.

Enfin, les articles 75 et 76 prévoient des modalités d'attribution spéciales de terrains ruraux aménagés au profit « *de groupes de producteurs ruraux défavorisés tels que les petits producteurs agricoles, les*

femmes, les jeunes et les éleveurs » ; les actes d'attribution délivrés permettent d'obtenir un permis d'exploiter et ultérieurement, après mise en valeur, peuvent permettre l'acquisition du terrain en pleine propriété.

Du patrimoine foncier rural des particuliers

Le chapitre II ainsi intitulé traite concrètement des différents modes de détention des terres rurales.

Celles-ci peuvent faire d'abord l'objet de « possessions foncières ». L'article 34 dispose : « *La possession foncière rurale peut être exercée à titre individuel ou collectif. La possession foncière rurale est exercée à titre individuel lorsque la terre qui en fait l'objet relève du patrimoine d'une seule personne. Elle est exercée à titre collectif lorsque la terre concernée relève du patrimoine commun de plusieurs personnes, notamment d'une famille.* » La véritable innovation consiste dans le fait que ces possessions, dès lors qu'elles sont « *régulièrement établies* », sont reconnues par la loi. L'établissement résulte d'une part du fait que les faits constitutifs de la situation sont prouvés, d'autre part, de l'absence de contestation à l'occasion de la procédure contradictoire de constatation. L'article 35 donne même des indications sur les fait susceptibles de constituer des situations de possession foncière : « *- la reconnaissance unanime de la qualité de propriétaire de fait d'une personne ou d'une famille sur une terre rurale par la population locale, notamment les possesseurs voisins et les autorités coutumières locales ; - la mise en valeur continue, publique, paisible et non équivoque et à titre de propriétaire de fait pendant trente ans au moins, de terres rurales aux fins de production rurale.* » Sont expressément exclus de ces situations les prêts et locations de terres.

Une procédure est fixée qui permet la reconnaissance de cette possession. Elle est menée sous la responsabilité du service foncier communal. Elle aboutit à l'établissement d'une attestation de possession foncière rurale, qui est « *un acte administratif ayant la même valeur qu'un titre de jouissance tel que prévu par les textes portant réorganisation agraire et foncière au Burkina Faso* » (art. 44), signée par le maire, et enregistrée dans le « registre local des possessions foncières rurales ». Ce qui paraît le plus singulier est le mode de financement d'une telle opération. Selon l'article 43 de la loi, « *le financement des opérations de constatation des possessions foncières rurales est assuré par : les fonds propres de la commune ; les subventions de l'État ; les dotations de personnes physiques ou morales de droit privé ; les ressources du fonds national de sécurisation foncière en milieu rural ; les contributions des partenaires au développement ; toutes autres ressources autorisées par les textes en vigueur* ». Ainsi, il apparaît que le financement en question ne concerne pas le demandeur d'une telle attestation, ce qui est évidemment surprenant. On peut cependant penser que le renvoi aux textes en vigueur pourrait permettre à la commune concernée de fixer, par délibération, des redevances *ad hoc* pour le service de sécurisation ainsi rendu. Mais il eut été plus clair de le préciser. La sécurisation ne peut pas seulement être payée par la collectivité, pas plus que l'immatriculation n'est gratuite dans les cas où elle est prévue.

L'attestation est cessible et transmissible. L'attestation permet aussi à son détenteur de « *demandeur la délivrance d'un titre de propriété de sa terre rurale s'il remplit les conditions prévues par les textes en vigueur* » (art. 72), cette demande devant être déposée à la recette des domaines territorialement compétente, ou « *au guichet unique du foncier territorialement compétent s'il en existe* », sous couvert du service foncier rural de la commune concernée. Ici encore, on mesure à quel point il est nécessaire que soient publiés, dès que possible, les décrets d'application appropriés.

Une autre place importante est réservée aux droits d'usage fonciers ruraux (section II du même chapitre). Selon l'article 51, « *Constituent des droits d'usages fonciers ruraux : les prêts de terres rurales accordés pour une période déterminée ou non ; les locations simples de terres rurales ou baux à ferme de terres rurales ; les autorisations temporaires de mise en valeur accordées en application des dispositions de l'article 61 ci-dessus de la présente loi.* » Autrement dit, les droits en question correspondent à des modalités d'exploitation. Ces droits doivent être inscrits dans le « registre des transactions foncières rurales » de la commune. On notera que la même section prévoit un certain nombre de dispositions relatives au régime juridique du prêt de terre, ce qui était indispensable et devrait contribuer à régler ou prévenir un certain nombre des conflits actuellement constatés dans ce genre d'accord juridique.

Une analyse particulière doit être réservée à la troisième catégorie de ces droits d'usage, les « autorisations temporaires de mise en valeur ». Il s'agit en effet d'un point qui fait toujours débat dans les réformes foncières : quelle place laisser à la mise en valeur ? Et qui est souvent traité par une procédure de retour au domaine privé de l'État du terrain non mis ou insuffisamment mis en valeur. Dans ce cas

particulier, la loi propose désormais une solution plus réaliste qui consiste à laisser l'initiative aux personnes privées. L'article 61 dispose : « *Toute personne physique ou morale de droit privé peut demander à une commune, l'autorisation de mettre temporairement en valeur des terres rurales non mises en valeur situées dans le ressort territorial de la commune.* » Le même article précise que l'absence de mise en valeur ne s'applique pas aux jachères, aux pâturages et pistes à bétail, aux espaces locaux de ressources naturelles communes, aux forêts classées des acteurs publics (et donc, *a contrario*, cela pose la question des forêts privées). L'article 62 ajoute une précision complémentaire : « *Lorsque la demande de mise en valeur temporaire concerne une terre rurale qui n'est représentée par aucun titre, le maire de la commune concernée, préalablement à toute autorisation, ordonne au service foncier rural l'établissement d'une attestation de possession foncière rurale au profit du possesseur foncier rural, conformément à la procédure...* » On doit comprendre, semble-t-il, que le législateur a voulu protéger les droits fonciers sur le terrain non mis en valeur ; et donc, une des conditions de la demande est que soit créé un titre, sous la forme d'une attestation, au profit du possesseur du terrain avant d'attribuer celui-ci au tiers demandeur pour l'exploiter. Cela est confirmé par les dispositions de l'article 63 qui précisent bien qu'à l'issue du délai d'attribution qui ne saurait excéder cinq ans, « *le possesseur ou propriétaire foncier rural retrouve la plénitude de ses droits sur la terre* », sans obligation d'indemniser, de quelque manière que ce soit, l'exploitant temporaire pour les investissements réalisés.

. Les nouvelles institutions de sécurisation foncière en milieu rural

Un titre entier est consacré à ce nouveau dispositif institutionnel, distinguant entre institutions locales et celles des niveaux intermédiaire et central.

Au niveau local, « *il est créé au niveau de chaque commune rurale un service foncier rural* » (art. 77), qui est chargé aussi bien « *de l'ensemble des activités de gestion et de sécurisation du domaine foncier de la commune y compris les espaces locaux de ressources naturelles d'utilisation commune* », que des activités de sécurisation du patrimoine foncier rural des personnes privées, mais aussi de concourir à la gestion et à la préservation du domaine de l'État et de la région.

Pour ce faire, le service foncier communal tient régulièrement les registres fonciers ruraux appropriés et notamment, le registre des possessions foncières rurales, le registre des transactions foncières rurales, le registre des chartes foncières locales et celui des conciliations foncières rurales. Les modalités d'organisation et de fonctionnement de ces services seront précisées par décret.

Toujours au niveau local, on trouve les commissions foncières villageoises. Celles-ci, au demeurant, étaient déjà prévues dans la RAF mais elles sont redessinées en fonction des nouvelles exigences de la loi sur le foncier rural. Selon l'article 81, « *il est créé dans chaque village, sous l'égide du conseil villageois de développement, une sous-commission spécialisée chargée des questions foncières, dénommée commission foncière villageoise* », qui « *comprend de plein droit les autorités coutumières et traditionnelles villageoises chargées du foncier ou leurs représentants* » et qui peut s'adjoindre toute personne ressource dont la participation serait jugée utile. Cette commission est chargée « *de faciliter la mise en œuvre effective des missions du service foncier rural* », d'assurer l'information et la sensibilisation de la population, de participer à la constatation des droits fonciers locaux et de manière générale d'œuvrer à la prévention des conflits fonciers ruraux. Les autres modalités d'organisation et de fonctionnement de la commission seront fixées par décret.

Enfin, « *les communes rurales peuvent créer des instances locales de concertation foncières* » avec un simple rôle consultatif, mais qui peuvent aussi faire des propositions au conseil municipal ou régional en matière d'élaboration des chartes, de prévention des conflits et d'aménagement de l'espace.

Au niveau intermédiaire et à celui central, on trouve les institutions relevant de l'État, centrales et déconcentrées. Ce sont elles qui veillent notamment « *à la régularité des actes accomplis par les services fonciers ruraux* » (art. 87).

Mais les innovations sont ailleurs. Elles consistent d'abord dans la mise en place d'un organisme public spécialisé chargé de la constitution, de l'aménagement et de la gestion des terres du domaine foncier rural de l'État. Ces missions étaient classiquement confiées à l'Administration en charge des Domaines mais celle-ci s'avère rarement capable de les remplir. Ce nouvel organisme, doté de la personnalité morale et de l'autonomie foncière, est dorénavant en charge de ces actions.

Par ailleurs, il est institué un fonds national de sécurisation foncière en milieu rural, « *exclusivement affecté à la promotion et à la subvention des opérations de sécurisation foncière en milieu rural ainsi qu'au financement d'opérations de gestion foncière en milieu rural* ».

Enfin, l'État doit mettre en place une instance nationale de concertation, de suivi et d'évaluation de la politique et de la législation nationale de sécurisation foncière en milieu rural (art. 91), structure participative associant « *l'ensemble des acteurs publics et privés et de la société civile concernés par la gestion rationnelle, équitable, paisible et durable du foncier en milieu rural, y compris les représentants des autorités coutumières, des collectivités territoriales, des institutions de recherche et de centres d'excellence* ». D'autres précisions et modalités devraient être fixées par décret.

. Le contentieux foncier en milieu rural

Il fait l'objet du titre V de la loi, laquelle propose en la matière un dispositif structuré. Celui-ci commence par l'obligation pour l'État, en concertation notamment avec les collectivités territoriales, mais aussi en impliquant les autorités coutumières et traditionnelles, de prendre et de mettre en œuvre toutes les mesures préventives appropriées.

Des conflits pouvant malgré tout subvenir, la loi impose une conciliation préalable à toute action en justice (art. 96), cette conciliation devant être assurée « *par les instances locales habituellement chargées de la gestion des conflits fonciers* », la procédure de conciliation devant être fixée localement dans le cadre des chartes foncières rurales. La conciliation doit être mise en œuvre dans les 45 jours de la saisine de l'instance qui en est chargée. « *Toute procédure de conciliation doit faire l'objet d'un procès-verbal de conciliation ou de non-conciliation* » (art. 97) qui doit être homologué par le tribunal de grande instance et enregistré dans le registre des conciliations foncières. En cas de non-conciliation, « *la partie la plus diligente peut saisir le tribunal compétent* ». Celui-ci est de manière exclusive le tribunal de grande instance, sauf dans le cas des litiges opposant l'Administration et des personnes privées relativement à des terrains appartenant à des acteurs publics. On doit noter aussi que ces mêmes juridictions administratives sont seules compétentes pour apprécier la validité des chartes foncières locales.

Pour terminer sur le sujet, il convient de souligner le principe posé par l'article 101, selon lequel « *tout jugement concernant une terre rurale non immatriculée, emporte obligation pour la partie qui a gagné le procès, de faire procéder à l'immatriculation de la terre concernée, conformément à la décision* ».

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

La nouvelle législation sur l'organisation administrative du territoire, augmentant très sensiblement les pouvoirs reconnus aux collectivités territoriales, a fortement modifié le dispositif institutionnel qui était en place jusque-là, et ce, d'une manière que l'on peut considérer comme extrêmement positive, tenant compte des attentes des responsables locaux et des pratiques déjà établies, même en dehors de la légalité. Le législateur a en effet reconnu, comme indiqué ci-après, des pouvoirs domaniaux et fonciers réels aux collectivités, notamment sous la forme d'un domaine foncier local, par démembrement du domaine foncier national. L'appréciation de la portée de ces nouveaux textes doit évidemment être faite en tenant compte des dispositions de la RAF qui demeurent applicables dans le contexte institutionnel ainsi rénové.

• Une mutation « révolutionnaire » : la création d'un domaine foncier local

La loi n° 055-2004 confirme l'approche proposée par la loi n° 041/98 (§1, section 2, chapitre I, titre III) et tient compte de la RAF. Cela apparaît particulièrement dans l'article 80 : « *Les collectivités territoriales disposent d'un domaine foncier propre, constitué par les parties du domaine national cédées à titre de propriété par l'État.* »

La rédaction de cet article prête évidemment à débat. L'idée de « domaine propre » ne devrait pouvoir renvoyer qu'à un contenu « approprié » expressément au nom de la collectivité. Mais il faut tenir compte du libellé de l'article 4 de la loi n° 04/96 (portant RAF) qui précise que l'État est propriétaire du domaine foncier national. Cette situation juridique explique sans doute la suite des dispositions de la loi

de 2004. C'est ainsi que l'article 81 dispose : « *Dans le respect des principes et dispositions de la loi portant réorganisation agraire et foncière, l'État peut transférer aux collectivités territoriales la gestion et l'utilisation du domaine foncier national et de son domaine privé situé dans leurs ressorts territoriaux. La gestion et l'utilisation des parties du domaine foncier transférées aux collectivités territoriales sont soumises à l'autorisation de la tutelle.* » Autrement dit, il s'agit bien de déléguer aux collectivités la gestion de dépendances du domaine foncier national et non pas de leur constituer, à partir de celles-ci, un domaine privé. Malgré tout, il faut rappeler qu'il s'agit là d'une évolution essentielle pour consacrer entre les mains des collectivités locales ce pouvoir de « maître de la terre » sans lequel elles ne sauraient exister vraiment.

Enfin, disposition importante, l'État doit nécessairement consulter la/les collectivité(s) territoriale(s) concernée(s) avant toute opération portant sur le domaine foncier national, mais situé dans le ressort territorial de cette (ces) collectivité(s) (art. 82, loi n° 055-2004).

• **L'intervention de la région, collectivité locale, dans la gestion des terres**

Le patrimoine de la région (art. 206 à 211, loi n° 055-2004)

Dotée de capacité juridique et d'autonomie financière, la région « peut créer ou acquérir des biens meubles ou immeubles aux fins d'assurer son fonctionnement ou de soutenir son action dans les domaines économique, social ou culturel ». La région peut aussi recevoir des biens appartenant à l'État, y compris donc des immeubles du domaine privé de celui-ci. En effet, l'article 83 prévoit que l'État peut céder aux collectivités tout ou partie de ses biens meubles ou immeubles relevant de son domaine privé ; nous sommes bien ici dans la propriété privative des acteurs publics.

La région, collectivité locale, acteur domanial

La région en tant que collectivité est donc dotée d'un pouvoir domanial qui va s'exercer sur le domaine foncier régional qui lui a été reconnu (cf. le point IV.1 ci-dessus), selon les dispositions générales applicables à ce domaine foncier des collectivités. Mais en outre, la loi prévoit des dispositions complémentaires.

Ainsi la région est-elle en charge de « *la délivrance des autorisations d'occupation du domaine foncier national géré* » par elle (art. 85, loi n° 55-2004). Cette rédaction renvoie nécessairement, semble-t-il, à l'article 81 de la même loi qui prévoit comme indiqué plus haut la possibilité pour l'État de transférer la gestion du domaine foncier national aux collectivités. Mais par ailleurs, il faut se poser la question des « autorisations d'occupation » qui sont le fond de la disposition. Ces autorisations ne correspondent à aucune des procédures prévues par la RAF, sauf interprétation littérale. Il pourrait s'agir aussi, le cas échéant, des autorisations concernant des emprises de « domaine public », mais la RAF ne les évoque pas non plus et il faut rappeler par ailleurs, que le concept de domaine public n'est pas pris en compte dans la RAF, même si un certain nombre de dispositions rappellent les règles applicables à un tel domaine. Dans le doute, il paraît opportun de s'en tenir à la première hypothèse, ce que le législateur devrait confirmer pour lever toute incertitude. On notera ici que l'incertitude qui existait dans le texte de 1998 à propos de la province, n'a pas été réglée dans la loi de 2004 où la région a pris la place de la province.

• **L'intervention de la commune, collectivité locale, dans la gestion des terres**

Pour mieux apprécier l'évolution, il faut rappeler que dans le dispositif antérieur, le maire conservait et administrait les seules propriétés de la commune, alors que le conseil était consulté sur les aliénations domaniales de l'État ou de la province dans les limites du territoire communal. Le dispositif actuel est plus « généreux » et surtout réaliste au regard des pratiques, ne serait-ce que dans la mesure où la commune, collectivité locale, bénéficie évidemment d'un domaine foncier local communal, comme évoqué au point IV.1 ci-dessus.

Le patrimoine de la commune (art. 293 à 298, loi n° 055/2004)

Comme la région, « *la commune peut créer ou acquérir des biens meubles ou immeubles aux fins d'assurer son fonctionnement ou de soutenir son action...* » (art. 293). Elle peut aussi recueillir des dons, des legs. Le conseil municipal délibère sur les acquisitions, aliénations et autres modes de gestion de ces biens. Faute de plus de détails, il semble acquis qu'en matière immobilière, il ne peut s'agir que de biens fonciers titrés, sous réserve des dispositions domaniales spécifiques mentionnées au point suivant.

La commune, acteur domanial

Il faut rappeler qu'en vertu des dispositions de la RAF, les maires étaient aussi impliqués dans les procédures domaniales puisqu'ils présidaient, comme on l'a indiqué plus haut, les commissions d'attribution de terrains avec des titres provisoires, que ce soit pour des besoins d'habitation ou d'exploitation. On retrouvait par ailleurs dans la composition de ces mêmes commissions d'attribution, un « *représentant du pouvoir local, départemental ou communal* » (art. 109, *Kiti* 0328), lequel intervenait aussi dans les commissions d'évaluation et de retrait. Ces dispositions demeurent évidemment applicables mais elles doivent être situées en fonction de la loi de 2004 portant Code des collectivités.

L'article 86 de la loi n° 055-2004 donne plusieurs pouvoirs à la commune, urbaine ou rurale :

- établissement et exécution des plans de lotissement ;
- mais surtout, « *attribution des parcelles et délivrance des titres d'occupation se rapportant à leur domaine foncier propre ou aux parties du domaine foncier national ayant fait l'objet d'un transfert de gestion à leur profit* » et « *participation à la gestion des terres du domaine foncier national situées dans leur ressort territorial* » ;
- enfin, « *délivrance des autorisations d'occupation du domaine public* ».

Ces dispositions méritent quelques commentaires. La compétence en matière de lotissement correspond en fait à une régularisation des pouvoirs qu'un certain nombre de maires s'étaient déjà attribués de fait, pour de multiples raisons. Les pouvoirs en matière d'attribution de parcelles et de délivrance des titres d'occupation du domaine foncier communal sont logiques. Pour ce qui concerne la suite, il faut y voir la confirmation de l'interprétation faite plus haut concernant le pouvoir domanial reconnu aux provinces d'intervenir par délégation de gestion de l'État.

Pour ce qui est du domaine public, il faut surtout relever le fait que la loi « administrative » se réfère à un concept juridique explicitement écarté de la RAF, au moins dans la « lettre » du texte, même si certaines règles y renvoient implicitement. Il restera donc à suivre les évolutions de la pratique sur ce point souvent délicat de la gestion domaniale.

• **L'intervention du village, non reconnu comme collectivité, dans la gestion des terres**

Comme on l'a indiqué plus haut, même si le village n'est pas reconnu en tant que collectivité autonome, il dispose cependant de ses propres commissions *ad hoc* pour les terrains situés dans son périmètre administratif. Cette disposition pourrait s'appliquer aussi au secteur urbain sous réserve de la confirmation du statut juridique de celui-ci. Dans l'un et l'autre cas, il faut rappeler que la loi ne précise pas où commencent et où s'arrêtent les patrimoines de la commune, collectivité reconnue, et de ses subdivisions. Dès lors, on peut s'interroger sur la manière dont le texte pourra s'appliquer.

Le tableau suivant présente une synthèse de cette situation domaniale et foncière des collectivités locales.

Tableau de synthèse : Acteurs locaux, décentralisation et foncier au Burkina Faso

Acteur local	Nature CL ou CA (1)	Capacité juridique	Auto-nomie financière	Patrimoine foncier	Pouvoir domanial (2)	Ressources à base foncière	Ressources naturelles
Région	CA/CL	Oui	Oui	Terrains immatriculés de la province	- Gestion du domaine foncier provincial - Délégation de gestion du domaine national - Participation à l'attribution des terrains du territoire provincial par le biais des commissions foncières	Revenus du domaine. Patente (4)	Association au classement et à l'aménagement des zones naturelles
Com-mune, urbaine ou rurale	CL	Oui	Oui	Terrains immatriculés au nom de la commune	- Gestion du domaine foncier provincial - Délégation de gestion du domaine national - Participation à l'attribution des terrains du domaine national sur territoire communal par le biais des commissions foncières	Revenus du domaine et produits domaniaux. Taxe mobilière (5)	Association au classement et à l'aménagement des zones naturelles
Arrondissement (3)	CL	Oui	Oui	Terrains immatriculés au nom de l'arrondissement	Cf. commune	Cf. commune	Cf. commune
Village	CA	Non	Non	Non	Participation à l'attribution des terrains ruraux du territoire villageois par le biais des commissions		Association au classement et à l'aménagement des zones naturelles
Secteur communal	?	?	?	?	?	?	?

Remarques :

1. CL : collectivité locale, territoriale, décentralisée, etc. – CA : circonscription administrative.
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 de pouvoir gérer le patrimoine foncier de l'acteur considéré.

3. *Rappel* : l'arrondissement est une variante de la commune dans le contexte spécifique des villes à statut particulier que sont Ouagadougou et Bobo-Dioulasso.
4. La patente inclut un droit proportionnel en fonction de la valeur locative des locaux professionnels.
5. La taxe mobilière est liée à la possession d'un bâtiment d'habitation.

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

Comme les textes précédents, la loi n° 55-2004 en matière de décentralisation prévoit un certain nombre de compétences et de possibilités en matière de gestion financière des collectivités. Il faut en outre souligner le fait que ces mêmes lois ont grandement accru la capacité domaniale et foncière de ces mêmes collectivités ce qui devrait être de nature à accroître la possibilité de mobiliser des ressources de celles-ci.

• Les recettes de la région, collectivité locale

Au niveau régional, la loi prévoit dans les recettes ordinaires, dites « de fonctionnement » :

- les recettes des impôts et taxes perçus en dehors des périmètres communaux (notamment la contribution des patentes, la taxe de résidence, celle des biens de mainmorte) ;
- les recettes de l'exploitation des services régionaux ;
- les recettes du domaine régional (droits de place, locations des immeubles, redevances pour occupation du domaine public, tous autres produits domaniaux donc ceux tirés de la gestion du domaine foncier régional) ;
- les revenus divers ;
- la part régionale de la dotation globale de fonctionnement du budget national. Il faut y ajouter les recettes extraordinaires ou d'investissement qui incluent en particulier le produit des aliénations des biens immobiliers régionaux.

• Les recettes au niveau communal

Au niveau communal, on retrouve la même subdivision entre les recettes ordinaires ou de fonctionnement, et celles extraordinaires ou d'investissement. Les premières comprennent : les recettes des impôts et taxes perçus sur le territoire de la commune (notamment la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties, la contribution des patentes, la taxe de résidence, la taxe des biens de mainmorte), les recettes de l'exploitation des services communaux, les recettes du domaine communal qui relèvent de la compétence exclusive de la commune, les revenus divers. Dans les recettes d'investissement, on trouve en particulier les produits des ventes de biens immeubles.

VI. La gestion des ressources naturelles

Comme on l'a indiqué plus haut, la RAF constitue un ensemble législatif et réglementaire qui couvre l'ensemble des ressources naturelles, permanentes comme le sol, ou renouvelables comme la forêt, le pâturage, etc. On retrouve ici le même souci de l'État qu'en matière de gestion des terres, de veiller à une gestion optimale et aménagée des ressources naturelles, qu'elles soient renouvelables ou épuisables. Mais depuis les changements institutionnels de 1998 concernant l'organisation administrative du territoire, un certain nombre de compétences ont été spécifiquement dévolues à telle ou telle catégorie de collectivité locale.

• Les dispositions relatives au pastoralisme

Le pastoralisme tient une place importante dans le présent dossier, d'autant que les conflits entre agriculteurs et éleveurs constituent une part importante des conflits dits « fonciers ». Il est donc impor-

tant de rappeler les grandes caractéristiques du régime juridique applicable au pastoralisme, surtout en ce qui concerne ses liens avec le foncier.

Il convient de commencer par la définition du pastoralisme, telle que fournie par la loi n° 034-2002 du 14 novembre 2002 qui est le texte de référence. Selon l'article 3 de ce texte, le pastoralisme est « *toute activité d'élevage consistant à assurer l'alimentation et l'abreuvement des animaux par l'exploitation directe des ressources naturelles sur des espaces déterminés et impliquant la mobilité des animaux* ».

D'emblée, il convient de constater que la loi associe étroitement l'État et les collectivités territoriales dans cette gestion de ce que l'on peut considérer comme un véritable « domaine pastoral » : « *L'État et les collectivités territoriales garantissent aux pasteurs le droit d'accès aux espaces pastoraux, le droit d'utilisation équitable des ressources naturelles et la mobilité des troupeaux* » (art. 5). Ce point est d'autant plus important que l'article 10 dispose que « *les espaces pastoraux et les ressources naturelles font l'objet d'une utilisation partagée et équitable par les différentes catégories d'exploitants ruraux dans le respect des lois et règlements en vigueur* ».

Un certain nombre d'espaces sont réservés à la pâture.

D'abord, les espaces pastoraux d'aménagement spécial, réservés aux éleveurs ; les droits des éleveurs sur ces ressources collectives sont caractérisés par la loi comme des droits réels « *qui ne préjugent en rien de la propriété du fonds de terre* » (art. 16, loi précitée). On peut ici s'interroger sur le régime juridique ainsi organisé dans lequel le droit de pâture apparaît comme une sorte de servitude d'utilité pastorale, mais comme indiqué plus loin dans le texte, les espaces pastoraux d'aménagement spécial doivent être immatriculés au nom de la collectivité qui les aménage⁹⁶.

Il existe ensuite les « *espaces de terroirs réservés à la pâture* » dans lesquels les communautés de base peuvent être autorisées, en collaboration avec les éleveurs, à prévoir des mesures d'accès aux ressources naturelles, « *en vue d'une gestion durable* » de ces dernières. Ces espaces doivent être identifiés, recensés et délimités « *avec le concours des collectivités territoriales et des services techniques* ».

Dans les deux cas, *a priori*, « *le défrichement à des fins agricoles de portions de terre des espaces pastoraux d'aménagement spécial et des espaces de terroirs réservés à la pâture est interdit* » (art. 23, loi précitée).

Il existe aussi des « *espaces ouverts à la pâture* », qui sont ceux destinés principalement à une autre activité mais qui supportent des droits d'usage pastoraux. Sont inclus dans cette catégorie les espaces forestiers ouverts à la pâture (définis par les règles du droit forestier), les terres agricoles laissées en jachères (sauf restriction particulière résultant de usages locaux ou de l'interdiction expresse du propriétaire), et les champs de culture après récolte (l'exploitant qui souhaite conserver les résidus de récolte doit les enlever ou les protéger avant la période d'ouverture des champs aux animaux, laquelle est déterminée par un texte « *pris par les autorités locales territorialement compétentes en concertation avec les organisations de producteurs* » (art. 27).

Un certain nombre de règles sont également prévues pour l'accès à l'eau, des servitudes de passage pouvant être établies le cas échéant. À noter que « *le défrichement et la mise en culture des terres aux abords immédiats des points d'abreuvement des animaux sont interdits* » (art. 32, loi précitée).

Le texte prévoit aussi les modalités essentielles au fonctionnement du pastoralisme qui sont celles relatives à la mobilité des animaux, autrement dit à la transhumance, en prévoyant des itinéraires de déplacement qui sont organisés en trois catégories : pistes d'accès, pistes de transhumance et pistes de commercialisation. Toute culture, construction ou établissement d'obstacle y est interdit. Ces pistes sont classées « *selon le cas, dans le domaine public de l'État ou des collectivités territoriales* » (art. 45, loi précitée), ce qui pose une fois de plus la question du domaine public ignoré dans la RAF.

⁹⁶ Les modalités juridiques applicables à ces espaces sont fixées par le décret n° 2007-410 du 3 juillet 2007, fixant les conditions générales d'attribution, d'occupation et d'exploitation des zones pastorales aménagées et par le décret n° 2007-416 du 10 juillet 2007, portant modalités d'identification et de la sécurisation des espaces pastoraux d'aménagement spécial et des espaces de terroirs réservés à la pâture du bétail.

• Les dispositions relatives aux ressources en eau

Concernant l'eau, on retiendra que « constituent des eaux domaniales ou eaux publiques toutes les ressources en eau ainsi que les constructions et aménagements hydrauliques appartenant aux personnes morales de droit public ou réalisés dans un but d'intérêt général ». Ce qui est considérable puisque la loi précise que ces ressources comprennent aussi bien les eaux superficielles que souterraines et atmosphériques, « les nuages », dans les limites de l'espace national (art. 72, loi n° 014/96). Néanmoins, dans un souci de réalisme et de respect des pratiques, le législateur a prévu que « tout titulaire d'un droit de superficie ou de propriété a le droit de disposer des eaux fluviales qui tombent sur son fonds » (art. 41, loi n° 014/96), ce qui exclut de ce bénéfice l'exploitant sans titre qui occupe pour l'habitation et la subsistance de sa famille !!! Toutes les autres utilisations de l'eau sont soumises à déclaration ou à autorisation, sauf pour les besoins domestiques, ceux-ci étant plafonnés légalement à 2 000 litres par jour, qu'il s'agisse d'un individu, d'une famille, des besoins personnels ou des besoins agricoles ou pastoraux. Toutes les mesures et contrôles relatifs à l'eau sont de la compétence exclusive de l'Administration.

Ces dispositions de caractère général sont complétées par celles de la loi n° 055-2004. La région doit en particulier participer « à l'entretien et à la conservation des cours d'eau » et réaliser et entretenir les retenues, barrages, puits et forages ; mais aussi, au titre de ses responsabilités en matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles, participer à la protection des cours d'eau. La commune quant à elle, sur le plan de la gestion de l'eau, participe à la production et/ou distribution d'eau potable, à la réalisation et à la gestion de puits, forages et bornes-fontaines, et sur le plan de la gestion de l'environnement et des ressources naturelles, participe « à la protection des ressources en eaux souterraines et superficielles » et à l'assainissement.

• Les dispositions relatives à la forêt

La forêt est soumise à un régime variable selon sa nature (sont considérés comme forêts, aux termes de la loi, aussi bien « les terrains occupés par des formations végétales d'arbres et d'arbustes » que « les terrains déboisés et les terrains nus destinés à être reboisés »⁹⁷), et selon le statut juridique : les forêts peuvent être publiques (celles qui appartiennent aux personnes morales de droit public), qui peuvent être classées ou protégées⁹⁸, ou privées (il s'agit alors obligatoirement de périmètres sylvicoles aménagés, faisant l'objet d'un titre de propriété ou d'un titre de jouissance). Comme dans les autres domaines, on retrouve le concept d'aménagement qui s'applique d'une part aux forêts classées⁹⁹, d'autre part aux aménagements fauniques, lesquels font partie des aménagements forestiers, même s'ils relèvent partiellement des règles applicables à la faune. Il est important de souligner que les collectivités locales, et plus spécialement les villages concernés, sont associés aux procédures de classement et d'aménagement¹⁰⁰.

Comme c'est le cas pour l'eau (cf. ci-dessus), ces dispositions de la RAF doivent être précisées en application des nouvelles dispositions relatives aux collectivités locales. C'est ainsi que la région est chargée de « la création de bois et de forêts d'intérêt régional », de la « participation à la protection, à la gestion et à la mise en défens des forêts classées et des forêts protégées », de « la prévention et lutte contre les feux de brousse et contre la coupe abusive du bois », de la « délivrance des autorisations de coupe du bois dans le domaine foncier provincial » (art. 88, loi n° 055-2004). La commune est elle aussi associée à des titres divers à cette gestion de la forêt (cf. art. 90, loi n° 055-2004).

• Les dispositions relatives à la faune

Dans la même logique générale, il n'est pas surprenant de constater que « la faune (ensemble des espèces animales sauvages) est un patrimoine de la Nation » qui doit être géré par l'État « au profit des populations » (art. 89, loi n° 014/96). On a vu ci-dessus que cette gestion devait s'exercer notamment à travers des aménagements *ad hoc*. Curieusement, la loi ne s'intéresse pas aux poissons et autres espèces

⁹⁷ Les articles 84 de la loi n° 014/96 précitée et 277 du décret n° 97-054 sont absolument identiques !

⁹⁸ Aux termes de l'article 283 du décret précité, sont classées les forêts soumises à un régime spécial d'exploitation ou de protection ; sont protégées celles qui ne sont pas classées, autrement dit, toutes les autres forêts publiques.

⁹⁹ Notamment, articles 100 à 104 du décret n° 97-054 précité.

¹⁰⁰ Les villages peuvent en particulier s'opposer à un classement ou à un déclassement.

aquatiques, lesquels font au demeurant partie de la faune, mais détermine les règles applicables à la pêche (y compris la pisciculture), toutes activités étant susceptibles de générer des taxes ou redevances.

Encore une fois, des dispositions particulières tirées de la législation relative aux collectivités locales doivent être prises en compte. La région est compétente pour la protection de la faune et des ressources halieutiques¹⁰¹, de même que la commune¹⁰².

¹⁰¹ Cf. art. 89, loi n° 55-2004.

¹⁰² Cf. art. 90, loi n° 55-2004.

Annexe : Éléments de législation relatifs au Burkina Faso

• Organisation et administration du territoire

- Décret n° 94-310/PRES/MAT du 2 août 1994, portant attributions et fonctionnement des conseils de village, de secteur et de département
- Décret n° 94-309/PRES/MAT du 2 août 1994, portant composition et modalités pratiques d'élection des membres des bureaux des comités sociaux, des bureaux des conseils de village ou de secteur, des responsables administratifs de village ou de secteur, et des bureaux des conseils de département
- Décret n° 94-314/PRS/MAT du 2 août 1994, portant fixation de taux de l'indemnité forfaitaire pour frais de représentation des membres des conseils provinciaux et communaux
- Décret n° 94-311/PRES/MAT du 2 août 1994, portant règlement intérieur type du conseil de collectivité territoriale
- Décret n° 94-308/PRES/MAT du 2 août 1994, portant modalités d'application de l'article 27 de la loi n° 004 et de l'article 16 de la loi n° 007/93/ADP du 12 mai 1993, relatifs aux conditions d'éligibilité aux conseils de provinces ou de communes
- Décret n° 94-312/PRES/MAT du 2 août 1994, portant organisation des relations intercommunales au Burkina Faso
- Décret n° 94-313/PRES/MAT du 2 août 1994, portant statut général des unités socio-économiques des collectivités territoriales
- Loi n° 041/98/AN du 6 août 1998, portant organisation du territoire au Burkina Faso
- Loi n° 042/98/AN du 6 août 1998, portant organisation et fonctionnement des collectivités locales
- Loi n° 043/98/AN du 6 août 1998, relative à la mise en œuvre de la décentralisation
- Loi n° 055-2004/AN du 21 décembre 2004, portant Code général des collectivités territoriales au Burkina Faso
- Loi n° 021-2006/AN du 14 novembre 2006, portant modification de la loi n° 055-2004/AN du 21 décembre 2004, portant Code général des collectivités territoriales au Burkina Faso
- Décret n° 2007-032/PRES/PM/MATD du 22 janvier 2007, portant organisation, composition et fonctionnement des conseils villageois de développement (CVD)

• Domaines/Foncier

- Loi n° 014/96/ADP du 23 mai 1996, portant réorganisation agraire et foncière au Burkina Faso
- Décret n° 97-054/PRES/PMMEF du 6 février 1997, portant application de la réorganisation agraire et foncière au Burkina Faso
- Loi n° 029-2006/AN du 7 décembre 2006, portant opération spéciale de délivrance de titres fonciers

- Loi n° 034-2002/AN du 14 novembre 2002, portant loi d'orientation relative au pastoralisme au Burkina Faso
- Décret n° 2007-407/PRES/PM/MRA du 3 juillet 2007, portant création, attributions, composition et fonctionnement du Comité national de la transhumance
- Décret n° 2007-410/PRES/PM/MRA/MFB du 3 juillet 2007, portant conditions générales d'attribution, d'occupation et d'exploitation des zones pastorales aménagées
- Décret n° 2007-415/PM/MRA/MAHRH/MATD/SECU/MFB/MEDEV/MCE/MID/MECV du 10 juillet 2007, portant conditions d'exercice des droits d'usage pastoraux
- Décret n° 2007-416/PRES/PM/MRA/MAHRH/MATD/MEDEV/MECV du 10 juillet 2007, portant modalités d'identification et de sécurisation des espaces pastoraux d'aménagement spécial et des espaces de terroirs réservés à la pâture du bétail

- **Textes divers**

- Loi n° 017-2006/AN du 18 mai 2006, portant Code de l'urbanisme et de la construction au Burkina Faso
- Décret n° 2006-362 du 20 juillet 2006, portant adoption de la politique nationale d'aménagement du territoire
- Décret n° 2007-483/PRES/PM/MHU/MATD/MFB/MEDEV du 27 juillet 2007, portant organisation et fonctionnement des structures consultatives d'urbanisme et de construction
- Décret n° 2007-488/PRES/PM/MHU/MFB/MATD/MEDEV du 27 juillet 2007, portant procédures d'autorisation et d'exécution de l'opération de lotissement ou de restructuration
- Décret n° 2007-489/PRES/PM/MHU/MATD/MFB/MEDEV du 27 juillet 2007, portant procédures d'élaboration, d'approbation et de révision du plan d'occupation des sols
- Décret n° 2007-490/PRES/PM/MHU/MATD/MFB/MEDEV du 27 juillet 2007, portant procédures d'élaboration, d'approbation et de révision du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme

FICHE PAYS

4

Burundi

I. Le cadre général

Géographiquement, le Burundi est un petit pays, 27 830 km², enclavé au cœur des Grands Lacs, au bord du Lac Tanganyika, limitrophe de grands pays comme la Tanzanie et la RDC, ou plus petits comme le Rwanda avec lequel il partage bien des affinités tant géographiques qu'humaines.

Sa population était de 8 millions d'habitants en 2006, avec une croissance démographique de 3,1 % à la même période de référence. Il se situe au 167^e rang sur le plan du développement humain¹⁰³.

Son économie est très faible, avec un produit intérieur brut par habitant de 118 \$. La croissance du PIB estimée à 1,3 % annuel en 2006, serait en légère augmentation à 5,8 % pour la dernière période de référence¹⁰⁴. Les ressources sont principalement agricoles – l'agriculture emploie plus de 90 % de la population –, avec des cultures d'exportation, café, thé et coton.

Historiquement, le Burundi, après une période de colonisation belge, a accédé à l'Indépendance le 1^{er} juillet 1962. Le 1^{er} juin 1993, le Président Ndadaye est élu à l'issue de la première élection au suffrage universel direct ; il est assassiné le 21 octobre de la même année. À compter de là, la vie politique du pays va être émaillée par une succession d'attentats, de coups d'État, épisodes de génocide, qui vont bloquer toute évolution économique du pays. Cette situation pourrait avoir connu son terme récemment avec, fin 2008, l'accord de paix signé entre le régime de Bujumbura et le dernier mouvement rebelle, qui a commencé de se concrétiser, début janvier 2009, par le démarrage du processus de libération des prisonniers politiques.

II. L'organisation administrative territoriale

L'organisation de l'Administration territoriale au Burundi est donc largement le reflet des complexités et mouvements de l'histoire évoquée au point précédent. L'État doit demeurer présent, autant que possible, pour affirmer et reconstruire l'unité du pays ; dans le même temps, comme dans presque tous les autres pays du continent, l'État est confronté à des attentes de libéralisation qui se manifestent presque toujours par une revendication de plus d'autonomie locale.

Le dispositif actuel est donc, par-delà les apparences classiques, un subtil mélange de déconcentration, incarnée par des gouverneurs nommés par l'État, au niveau des provinces, et qui sont les représentants forts de celui-ci, et des collectivités décentralisées, les communes, qui gèrent dans la pratique la quasi-totalité des problèmes locaux et ont en charge l'essentiel du développement.

Le tableau ci-après présente les grandes lignes de l'organisation administrative territoriale du Burundi qui seront ensuite détaillées.

¹⁰³ Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2008*, De Boeck, Bruxelles, 2008, 424 p., p. 391.

¹⁰⁴ *Jeune Afrique*, n° 2 506, 18-24 janvier 2008, p. 44.

Tableau : L'organisation administrative du Burundi

Circonscription administrative	Nb	Collectivité territoriale	Nb	Personnalité morale	Autonomie financière	Instance délibérante	Exécutif
Province	17			Non		Non	Gouverneur nommé par décret
		Communes	129	Oui	Oui	Conseil élu au suffrage direct	Administrateur élu
Zone				Non	Non	Non	Chef de zone nommé
Colline	2 970			Non	Non	Conseil consultatif élu	Chef de village élu
Quartier				Non	Non	Conseil consultatif élu	Chef de quartier élu

• L'organisation des services de l'État et niveau de déconcentration

Le dispositif d'organisation de l'État au niveau déconcentré est fixé d'abord dans la Constitution de 2005. Ce texte prévoit le découpage de la République en provinces.

Selon l'article 138 de la Constitution, « le pouvoir exécutif est délégué, au niveau provincial, à un gouverneur de province, chargé de coordonner les services de l'Administration œuvrant dans la province ». Ce gouverneur est nommé par le président de la République.

• La décentralisation

Comme indiqué plus haut, il n'existe actuellement qu'un seul niveau de décentralisation au Burundi, celui de la commune. Celle-ci doit être appréciée à sa valeur politique : « *faire de la commune burundaise le pilier du développement* »¹⁰⁵. Cette approche communale ne peut pas pour autant être considérée comme définitivement exclusive comme en atteste la rédaction de l'article 262 de la Constitution : « *La commune ainsi que d'autres collectivités locales de la République sont créées par une loi organique.* » En clair, si la commune est établie constitutionnellement, le législateur burundais conserve la possibilité, si le choix en est fait, de mettre en place d'autres types de collectivités.

L'importance de ce dispositif communal est mise en évidence juridiquement par la place des collectivités dans la Constitution de 2005, dans son titre XI, consacré aux collectivités locales. C'est en effet l'article 263 qui fait de la commune « *une entité administrative décentralisée* » et l'article 264 qui fixe les structures communales, soit le conseil communal et l'administrateur communal.

À partir de l'article 265, on peut comprendre que la commune est divisée en circonscriptions administratives qui sont les collines, puisque l'alinéa a) de cet article est rédigé comme suit : « *Les collines sont administrées par des conseils de collines de cinq membres élus au suffrage universel direct. Le conseiller qui a obtenu le plus grand nombre de voix devient le chef de la colline.* »

Mais c'est la loi et plus précisément celle n° 1/016 du 20 avril 2005, portant organisation de l'Administration communale, qui établit les dispositions les plus précises sur cette organisation communale.

. L'organisation communale

Conformément à l'analyse juridique classique, la commune est dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière et organique. En pratique, cela revient à dire que la commune s'organise

¹⁰⁵ Kamana V. (ministre de l'Intérieur et du Développement communal), *Recueil des textes sur la décentralisation au Burundi*, Ministère de l'Intérieur et du Développement communal/Nations-Unies, Bujumbura, 2008, 173 p., p. 5.

comme elle l'entend, sous réserve bien sûr de n'intervenir que dans son champ de compétences légales (art. 1).

Cette commune peut être rurale ou urbaine (art. 2), cette distinction ayant ses effets surtout sur les modes d'organisation mais aussi sur la fiscalité et sans doute bientôt, comme on le verra au point IV, sur la gestion foncière.

« *La commune rurale est subdivisée en zones et en collines de recensement* » alors que « *la commune urbaine est subdivisée en zones et en quartiers* » (art. 3). Autrement dit, il existe dans les communes deux niveaux de circonscriptions administratives « déconcentrées », la zone « *intermédiaire entre la commune et la colline de recensement ou le quartier* », et le quartier ou la colline.

La colline de recensement est définie par l'article 4 comme « *la cellule de base de l'Administration territoriale en milieu rural. Elle peut regrouper deux ou plusieurs collines géographiques simples* », alors que « *le quartier constitue la cellule de base de l'Administration territoriale dans une commune urbaine. Un quartier est constitué par un nombre variable de rues* », celles-ci étant, au sens de la loi, « *toute voie bordée au moins en partie de maisons, dans une agglomération urbaine* ».

. Les organes communaux

Comme on l'a indiqué plus haut, ils consistent d'abord dans le conseil communal et l'administrateur communal. Mais il faudra y ajouter les instances de colline ou de quartier.

Le Conseil communal est élu au suffrage universel direct, pour un mandat de cinq ans. Il élit en son sein un bureau composé du président, d'un vice-président et d'un secrétaire qui est, légalement, l'administrateur de la commune. Le conseil se réunit au moins une fois par trimestre. Ses compétences sont établies par l'article 13 de la loi communale qui dispose : « *Le conseil communal règle, par ses délibérations, les affaires de la commune...* », cette disposition générale, de principe, étant suivie par l'énumération d'un certain nombre de compétences plus précises, dont celle de gestion des dépendances du domaine public communal ; mais aussi celle de l'élaboration du cahier des charges des concessions domaniales accordées par l'État (art. 13.11).

L'administrateur communal « est le représentant légal de la commune et de la population de son ressort. (...) Il prend toutes les mesures nécessaires à l'exécution des décisions du conseil communal » (art. 25). Il est aussi le représentant de l'État dans la commune. On doit noter que son mandat est de cinq ans (art. 29) ; une telle précision peut sembler singulière au regard du fait que l'administrateur est un des élus et qu'il a été élu par le conseil lui-même. La question se pose donc de savoir si cette précision rédactionnelle doit être interprétée comme signifiant que l'administrateur, une fois élu comme tel, n'est plus lié par son mandat d'élu au conseil, ce qui pourrait provoquer des situations singulières, voire conflictuelles. On doit par ailleurs aussi souligner le fait que l'administrateur est rémunéré d'une part par l'État, d'autre part par les communes pour d'autres avantages « fixés par le budget communal » (art. 30).

. Les compétences communales

Elles sont fixées par les articles 5 à 7 de la loi de 2005. Classiquement, on retrouve, outre les compétences d'administration générales, les compétences locales suivantes :

- d'abord, l'affirmation de la compétence générale pour les affaires locales : « la commune est chargée de la gestion des intérêts locaux de la population de son ressort » ;
- ensuite les services publics correspondant aux besoins de sa population « qui ne relèvent pas, par leur nature, leur importance ou par détermination de la loi, de la responsabilité directe de l'État », ce qui correspond pratiquement à une application du principe de subsidiarité ;
- les missions qui lui sont déléguées par l'État, lequel met alors à disposition des ressources appropriées ;
- le développement économique et social de la population établie sur le territoire ;
- la mise en place de structures d'intercommunalité, un texte réglementaire devant en fixer les modalités.

Le dispositif collinaire ou de quartier

Il consiste dans les instances infra-communales, donc celles des collines ou des quartiers. Chacun de ceux-ci est « administré par un conseil de colline ou de quartier composé des cinq membres élus au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans » (art. 35), donc de même durée que celui du conseil communal. Ce conseil se réunit une fois par mois. Il a pour compétences : « de fixer, en concertation avec le conseil communal, les mesures et conditions de réalisation des actions de développement et de sauvegarde de la paix sociale sur la colline dans le quartier ; d'assurer, sur la colline ou dans le quartier, avec les Bashingantahe de l'entité, l'arbitrage, la médiation, la conciliation ainsi que le règlement des conflits de voisinage ; de donner son avis sur toutes les questions concernant la colline ou le quartier ; de suivre, au nom de la population, la gestion des affaires de la colline ou du quartier » (art. 37).

Chaque colline ou chaque quartier dispose d'un chef qui est celui qui, lors de l'élection du conseil, a obtenu le plus grand nombre de voix. On remarquera qu'à la différence de ce qui est prévu pour l'administrateur, élu par le conseil communal, l'élection du chef de village ou de quartier est directe, par la population.

La cohérence entre les instances communales et celles des collines et/ou quartiers (voir ci-après), devrait être facilitée par l'organisation « au moins deux fois par an, des rencontres ouvertes aux conseils de collines et aux représentants des associations œuvrant dans la commune pour les informer de manière transparente sur la situation politique, sociale et économique prévalant dans la commune et ses perspectives d'avenir. Les participants à ces rencontres ont droit de poser des questions et de proposer des solutions au conseil communal » (art. 15).

Le dispositif zonal

Comme on l'a indiqué plus haut, la commune est divisée en zones, celles-ci étant ensuite divisées en collines ou en quartiers.

La zone est placée sous l'autorité d'un chef de zone, lequel est nommé par le conseil communal, sur propositions de l'administrateur communal. Ce personnage fait partie du personnel communal. « Il est choisi parmi les citoyens natifs ou résidant dans la commune » (art. 46). Il est le représentant dans le ressort de sa circonscription, de l'administrateur communal et il a plus spécifiquement pour attributions d'animer et de coordonner les activités de développement initiées par commune dans la zone, d'assister les services compétents pour la gestion de l'état civil, de faire circuler l'information entre les instances communales et la population et, de manière plus générale, d'assurer toute tâche à lui déléguée par l'administrateur communal.

La commune gère un budget annuel dans lequel, comme le verra au point V.2, le foncier tient un espace potentiellement important.

III. La gestion domaniale et foncière

La gestion domaniale et foncière au Burundi est, en 2008, entrée dans une nouvelle phase avec l'ébauche d'un processus de réforme appuyé sur une nouvelle politique foncière établie dans une Lettre de Politique adoptée en septembre 2008, largement inspirée par celle de Madagascar (2005). Ce document confirme qu'un des volets essentiels de la nouvelle politique devrait être l'adoption d'un nouveau dispositif de gestion foncière décentralisée au niveau communal, les droits des usagers étant établis par des reconnaissances locales, organisées par les communes sous le contrôle de l'État, en tenant compte des coutumes et pratiques communautairement validées.

Un nouveau Code foncier est en cours d'élaboration. Une première version a été présentée à un atelier national à Bujumbura fin novembre et est actuellement en cours de rédaction finale.

Dans l'attente de la promulgation d'une nouvelle loi et de ses textes d'application, il convient donc encore de décrire la situation juridique qui s'appuie principalement sur le Code foncier adopté en 1986.

- **Le dispositif législatif et réglementaire**

Le dispositif domaniale et foncier est organisé par la loi du 1^{er} septembre 1986, portant Code foncier du Burundi.

Ce texte, par-delà ses complexités notamment formelles (on y a par exemple intégré des dispositions générales relevant du Code civil comme celles sur la propriété, et des dispositions réellement domaniales et foncières) et l'incertitude d'un certain nombre de règles, a eu le mérite, lorsqu'il a été élaboré, de tenter de mettre un terme aux incertitudes nées de la législation qui prévalait jusque-là et qui était largement composée de textes hérités de l'époque coloniale.

Le dispositif qui en est résulté est classique pour le juriste civiliste : distinction entre les règles concernant le domaine des acteurs publics (domaine public et domaine privé) et les règles relatives à la propriété foncière privative y compris les démembrements de cette dernière (hypothèque par exemple).

La particularité de ce Code de 1986, surtout à l'époque, est de donner une place spécifique aux droits coutumiers, lesquels ne sont pas ignorés mais au contraire, peuvent être reconnus et validés selon un dispositif légal. Autrement dit, on n'y trouve pas cette présomption de domanialité quasi exhaustive qui caractérise la plupart des autres législations et qui permet aux États de revendiquer un contrôle quasi total sur les terres.

La loi de 1986 a été complétée et remaniée depuis par un certain nombre de textes d'intérêt ponctuel mais ne modifiant pas l'architecture globale du dispositif.

• Statuts, instruments, procédures

Le tableau ci-après établit les grandes caractéristiques de ce dispositif qui reprend les éléments classiques dans ce genre de dispositif sauf pour le régime coutumier. Celui-ci seul sera donc décrit après la présentation du tableau.

Nature domaniale	Contenu	Caractères juridiques	Instruments de gestion	Acteur(s) concerné(s)
Domaine public	Domaine public naturel et domaine public artificiel	Inaccessibilité, insaisissabilité et imprescriptibilité	Concession et autorisations provisoires d'occuper	État et/ou collectivités locales (communes)
Domaine privé de l'État	- Terrains immatriculés au nom de l'État après acquisition, dons, legs, retour au domaine après déchéance du concessionnaire, prélèvement sur le domaine national - Terrains vacants et sans maître	Régime du Code civil et de l'enregistrement	- Cessions, locations, donations - Concessions avec mise en valeur	État : Administration des Domaines et Cadastre
Domaine privé des collectivités	Terrains immatriculés au nom de celles-ci	Régime du Code civil et de l'enregistrement	Livre foncier et immatriculation	Domaines et Conservation foncière Cadastre
Propriété privée	Terrains immatriculés au nom d'une personne privée	Régime du Code civil et de l'immatriculation	Livre foncier Immatriculation et inscriptions	Domaines et Conservation foncière Cadastre
Domaine coutumier	Terrains détenus par des usagers en vertu de règles coutumières	Régime du Code foncier de 1986	Transactions reconnues officiellement selon modalités coutumières Actes de notoriété	Détenteurs coutumiers

Comme on l’a indiqué plus haut, seul le régime coutumier offre ici une spécificité suffisamment pertinente pour mériter d’être décrit.

L’article 329 de la loi est clair dans ses dispositions : « *Sont reconnus et protégés par la loi tous les droits fonciers exercés par toute personne physique ou morale de droit privé sur des terres non domaniales, lorsqu’ils sont :*

(...)

2. *Soit reconnus aux titulaires de droits privatifs exercés en vertu de la coutume ou d’un titre d’occupation délivré par l’autorité compétente, lors même qu’ils ne seraient pas encore constatés dans un certificat d’enregistrement.*

Les droits ainsi reconnus pourront être constatés dans un certificat d’enregistrement sous réserve des droits des tiers et après vérification de la réalité et de l’étendue des droits du requérant. »

Il convient de rappeler ici, pour éviter toute ambiguïté dans l’interprétation de ces dispositions, que ce que l’on appelle au Burundi « certificat d’enregistrement » correspond à ce que l’on appelle ailleurs un titre foncier.

La seule condition juridique à l’existence de ces droits est qu’ils doivent nécessairement porter sur des terres rurales, comme indiqué à l’article 333 : « *Sont considérés comme pouvant faire l’objet de droits privatifs coutumiers les terres rurales effectivement exploitées. »*

Les clarifications utiles sont apportées par les articles 331 et 332, sur ce que l’on entend par terrains exploités, dans lesquels il convient d’inclure les terrains en jachères.

Les modalités de l’enregistrement des terrains coutumiers sont précisées dans les articles 356 et suivants. Mais encore une fois, comme indiqué dans l’article 329 précité, cette formalité n’est pas obligatoire et les droits peuvent seulement être « exercés », ou faire l’objet d’un titre d’occupation, par exemple un certificat de notoriété établi par l’administrateur communal.

• **L’organisation administrative**

Les mécanismes de gestion foncière sont donc ceux qui permettent la mise en œuvre de la reconnaissance des différents droits présentés dans le tableau plus haut.

Pour la gestion des terres domaniales, elle relève de l’Administration des Domaines, en charge de la Conservation des titres fonciers (on notera au passage la différence d’appellation pour les mêmes documents, certificats dans le descriptif des procédures et titres dans l’appellation du service compétent), et du Cadastre.

Pour la gestion foncière elle est, pour les terres enregistrées (immatriculées), de la compétence des services en charge de la Conservation foncière, et pour les terrains coutumiers, comme on vient de le dire, soit de la compétence de l’Administration communale (pour les titres d’occupation) et du service chargé de l’Enregistrement dès lors qu’il y a enregistrement des droits coutumiers.

Ces services fonciers sont très peu présents sur le terrain puisqu’il n’existe que trois bureaux pour l’ensemble du pays, à Bujumbura, Gitega et Ngozi, et que ces services ne disposent pas des moyens nécessaires pour mener à bien leurs tâches.

• **Les pratiques foncières**

Les pratiques foncières, comme dans beaucoup de pays, sont largement « coutumières », avec toutes les incertitudes que cela peut provoquer, notamment au regard des Administrations et des urbains.

Ces pratiques sont influencées par l’extrême pression foncière qui résulte de l’exiguïté des terres disponibles au regard de la pression démographique signalée dans le point I plus haut. Cette pression foncière a été soulignée dans la Lettre de Politique foncière de septembre 2008, en ces termes : « *Alors que le Burundi compte déjà parmi les pays les plus densément peuplés du monde, la pression foncière s’amplifie encore. Le pays connaît une croissance démographique sans précédent. Par ailleurs, le retour de réfugiés de longue date s’effectue dans un contexte difficile dans la mesure où, dans de nombreux cas, la plupart de leurs terres ne sont plus vacantes. Des cessions et concessions irrégulières de terres domaniales viennent ajouter à la confusion. »*

Le recours aux dispositifs de droit écrit, et notamment à l'enregistrement, est limité pour les raisons classiques : complexité, caractère incompréhensible, inutilité au regard de la vie quotidienne et coût. Il faudrait y ajouter l'éloignement relatif des services administratifs compétents. Dans la Lettre de Politique foncière précitée, le nombre des titres est estimé à moins de 46 000 et comme d'ordinaire, il conviendrait de voir combien d'entre eux sont encore à jour, « *les usagers fonciers procédant très peu à la mise à jour des titres de propriété en cas de succession, de partage ou de vente* ». Cela justifie que « *la majorité des droits fonciers est actuellement exercée en vertu de la coutume* », celle-ci étant, comme on l'a indiqué plus haut, reconnue par la loi.

Il s'y ajoute, depuis la fin des conflits civils, les situations conflictuelles et d'incertitude qui résultent de la nécessaire réinstallation des personnes qui reviennent de leur exil forcé¹⁰⁶.

Un autre point d'interrogation est celui du devenir juridique des terres constitutives des grands domaines d'État, privatisés ou abandonnés, et la plupart du temps squattés par les anciens salariés de ces domaines.

Le dernier enjeu spécifique est celui des « terres de marais », lesquelles sont depuis toujours l'objet de multiples revendications, privées, coutumières, alors que dans le même temps les acteurs publics y voient un champ spécifique de l'application de diverses domanialités. On constate aujourd'hui, sur le terrain, la multiplication des actions visant à clôturer ces terres particulièrement riches du point de vue agricoles et non exposées aux sécheresses qui affectent régulièrement certaines régions du pays. Le Code foncier en préparation consacre un chapitre spécifique à ces terrains.

• La gestion des conflits fonciers

Les conflits fonciers sont donc extrêmement nombreux. Ils sont souvent des conflits de limites de parcelles, ce qui se comprend dans le contexte de pression foncière déjà souligné ; mais ils sont aussi des conflits de revendications de propriété, notamment entre les occupants et les réfugiés qui, en revenant, souhaitent reprendre leurs terres.

Il s'y ajoute, comme dans d'autres pays, des conflits résultant d'attributions illégales de terrains domaniaux, de cessions abusives de terrains coutumiers déclarés comme vacants pour que l'Administration puisse en disposer.

L'absence sur le terrain de l'Administration trop peu déconcentrée, comme celle d'instruments de repérage à jour, rend ces conflits encore plus difficiles à régler et les tribunaux sont surchargés d'affaires foncières, parfois presque impossibles à régler.

De très nombreuses études ont été réalisées sur ces conflits du foncier parmi lesquelles on peut citer, parmi les plus récentes, celle de 2007 pour RCN¹⁰⁷.

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

Comme dans beaucoup de pays où il existe un dispositif décentralisé, le Burundi ne donne aux collectivités décentralisées qu'un très faible rôle dans la gestion domaine et foncière.

• La gestion domaniale

Celle-ci se limite au domaine privé et au domaine public des communes. Ces domaines sont en plus très mal connus sauf, pratiquement, dans les principales communes urbaines. Il n'existe aucun inventaire à jour de ces terrains domaniaux et les travaux réalisés depuis quelques années pour réaliser un tel inven-

¹⁰⁶ Voir par exemple l'*Étude sur la problématique des terres laissées par les réfugiés de 1972 dans les communes Rumonge et Nyanza Lac*, Félicien Sinarinsi et Théodora Nisabwe, Quatrième Commission des négociations inter-burundaises d'Arusha, Bujumbura, octobre 1999, 64 p. (+ annexes).

¹⁰⁷ Kohlhagen D., *Le tribunal face au terrain : le problème d'exécution des jugements au Mugamba dans une perspective juridique et anthropologique*, RCN, Bujumbura, octobre 2007, 126 p.

taire, donnent lieu à de multiples contestations¹⁰⁸. Un nouvel inventaire serait envisagé mais dans l'attente, l'incertitude demeure l'état dominant.

- **Le rôle dans les procédures domaniales et foncières de droit commun**

Dans la gestion foncière, en l'état actuel des textes, les communes ne sont pas directement concernées.

Par contre, comme on l'a indiqué plus haut, elles ont un rôle à jouer dans la validation des droits coutumiers, dans la mesure où les administrateurs peuvent établir des actes de notoriété qui sont des actes juridiques qui permettent de donner une reconnaissance officielle minimale et légalement fondée à des droits pour lesquels il n'existe pas, à ce jour, d'autre dispositif. Cette situation devrait évoluer dans la nouvelle législation foncière puisque celle-ci prévoit la mise en place de services fonciers communaux qui, un peu comme à Madagascar, pourront produire des documents certifiant l'existence de ces droits coutumiers, y compris comme une forme de propriété.

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

S'il existe bien une fiscalité à base foncière, les ressources domaniales et foncières, même si elles sont prévues dans le cadre budgétaire des collectivités décentralisées, apparaissent « symboliques » selon les rares données disponibles, autrement dit sont loin de constituer la source de recettes qu'elles peuvent constituer dans d'autres pays.

La fiscalité foncière consiste principalement dans l'impôt foncier lequel, depuis la loi n° 1/002 du 8 janvier 1987, revient aux communes et à la Mairie de Bujumbura. Le décret-loi n° 1/026 du 21 juillet 1989, modifiant la loi précédente, est sans ambiguïté sur ce point dans son article 1 : « *par dérogation à l'article 89 du Code général des Impôts relatif à l'impôt réel, l'impôt foncier perçu sur le territoire du Burundi est transféré en totalité aux communes et à la Mairie de Bujumbura* ». C'est le même décret-loi qui fixe dorénavant les taux applicables pour la détermination de ces impôts. L'important en la matière consiste surtout dans les modalités d'évaluation de l'assiette dudit impôt. Celui-ci est variable, pour les terrains construits, par mètre carré de superficie (celle-ci étant calculée seulement en fonction du bâti, y compris terrasses, vérandas, galeries et balcons), et en fonction de la nature de la construction (dure, semi-dure ou non dure), mais aussi, dans le cas de Bujumbura, en fonction du classement du quartier (équipement minimum, moyennement équipé ou hautement équipé). Pour les terrains non bâtis, il est tenu compte de la superficie et du classement de la zone de situation du terrain. Cet impôt est « *dû par le titulaire du droit de propriété, de possession, d'emphytéose, de superficie ou d'usufruit des biens imposables* » (art. 8 du Code général des Impôts).

VI. La gestion des ressources naturelles

La question peut être traitée à partir des différents textes disponibles, principalement le Code forestier et celui relatif à l'environnement. On peut y ajouter des documents sectoriels, dont certains particulièrement pertinents au regard du sujet de la présente étude, comme celui sur la *Stratégie nationale d'utilisation durable des terres* de mars 2007.

- **Les dispositions relevant du Code forestier**

Le Code forestier est important dans la mesure où ses dispositions soustraient les portions du territoire national soumises au droit forestier à l'application des articles du code relatifs à la propriété foncière, puisque le domaine forestier est inclus dans le domaine public de l'État et des collectivités. Il est donc important de déterminer ce que la loi appelle « forêts », notamment au regard des reboisements.

¹⁰⁸ En particulier *Rapport définitif sur l'inventaire des terres domaniales au Burundi*, mars-octobre 2001, Bujumbura, 144 p.

L'article 1 de la loi n° 1/02 du 25 mars 1985 dispose que : « Aux termes du présent code, on entend, d'une manière générale, par forêts ou reboisements : 1) Les terrains recouverts d'une formation végétale à base d'arbres ou d'arbustes, que cette formation soit naturelle ou résultant de semis ou de plantations faits de main d'homme : capables de produire du bois ou des produits forestiers ; ou exerçant un effet indirect sur le climat, le régime des eaux ou le sol. 2) Les terrains qui étaient recouverts de forêts ou de boisements récemment coupés à blanc ou incendiés, mais qui seront susceptibles de régénération naturelle ou de reboisement artificiel. »

Cette disposition générale ne permet pas réellement de mesurer l'impact du Code forestier sur celui du foncier. Il faut donc poursuivre la lecture par celle de l'article 3 de la même loi qui dispose que « Les forêts naturelles font partie du domaine public de l'État et sont à ce titre, inaliénables, imprescriptibles et insaisissables. Les boisements appartiennent aux personnes physiques ou morales qui les ont réalisés ou fait réaliser, sous réserve que celles-ci aient des droits réels sur les terrains ainsi reboisés. »

• Les dispositions du Code de l'environnement

Les dispositions pertinentes sont celles du chapitre 1 du titre III du Code, portant sur le sol et le sous-sol. Ceux-ci sont « protégés en tant que ressources limitées renouvelables ou non » (art. 28). Et l'article 29 se réfère clairement au Code foncier dont il conditionne les modalités d'application : « (...) Le droit éminent de gestion du patrimoine foncier national que possède l'État en vertu du Code foncier doit concourir à promouvoir une utilisation rationnelle des sols en fonction de leur vocation et des nécessités du pays, dans le cadre des plans d'aménagement du territoire organisés par le Code foncier. »

Il faut y ajouter les dispositions du chapitre V du même titre relatif aux espaces naturels protégés, qui prévoient le classement de toute portion du territoire national présentant un intérêt particulier et nécessitant d'être protégé. Un tel classement peut emporter la suspension ou la suppression pure et simple d'éventuels droits fonciers si cela est nécessaire. L'article 82 dispose plus précisément que « Les terrains ou espaces susceptibles d'être classés (...) peuvent être aussi bien des propriétés privées que des dépendances du domaine public. Les terrains ou biens faisant l'objet d'une appropriation privative de la part des particuliers qui seront nécessaires à la création des parcs et réserves (...) seront acquis par l'État par voie d'expropriation pour cause d'utilité publique, avant d'être incorporés dans le domaine public et affectés aux finalités visées aux articles précédents ». Et l'article 85 d'apporter la précision complémentaire que les personnes expropriées bénéficieront d'un droit de préemption pour racheter leurs biens en cas de déclassement de ceux-ci devenus dépendances du domaine public.

La stratégie nationale d'utilisation durable des terres

Ce document a été produit pour le ministère de l'Aménagement du territoire, de l'Environnement et du Tourisme.

Ce document présente l'intérêt de mettre en évidence, dès la page 4, les conditions extrêmement difficiles dans lesquelles la question des terres doit être abordée au Burundi : « le système socio-éco-spatial actuellement en vigueur au Burundi, après plus d'une dizaine d'années de crise, demeure marqué par un triple niveau de blocage : l'incapacité du milieu rural à évoluer du fait de l'exiguïté du territoire, de l'émiettement extrême du foncier et la faiblesse des capacités d'encadrement de la paysannerie ; un croît démographique en disproportion par rapport aux ressources du pays et aggravé par la répartition spatiale de la population ; un milieu urbain et villageois embryonnaire et n'offrant pas d'alternative durable aux limites du monde rural et aux besoins sociaux. »

En page 19, le même document évoque les quatre axes fondamentaux de la Lettre de Politique foncière (celle-là même qui sera adoptée en septembre 2008) comme étant : « La modernisation de la conservation foncière qui prendra en compte l'informatisation et la numérisation des documents fonciers et cadastraux, et la mise aux normes des locaux d'archives des documents ; l'amélioration et la décentralisation de la gestion du foncier qui doit répondre aux attentes des usagers notamment par l'adoption d'instruments plus simples ; la réorganisation et la rénovation de la législation foncière et domaniale en fonction des exigences des réalités du terrain et de la modernité ; le renforcement des capacités et la mise en place d'un plan de formation pour les personnes concernées par le foncier. »

Annexe : Éléments de législation relatifs au Burundi

• Décentralisation

- Puce tiret pour texte législatif position des puces à 1,5 et retrait du texte à 1,8
- Arrêté royal n° 001/570 du 18 décembre 1964, portant règlement de la comptabilité communale
- Décret-loi n° 1/29 du 24 septembre 1982, portant délimitation des provinces et communes de la République du Burundi
- Décret-loi n° 1/40 du 26 novembre 1982, portant délimitation du périmètre urbain de Bujumbura
- Loi n° 1/002 du 8 janvier 1987, portant transfert de l'impôt foncier perçu sur le territoire du Burundi au profit des communes et de la Mairie de Bujumbura (BOB, n° 5/87, p. 153-154)
- Décret-loi n° 1/026 du 21 juillet 1989, portant modification de la loi n° 1/002 du 8 janvier 1987, transférant l'impôt foncier perçu sur le territoire du Burundi aux communes et à la Mairie de Bujumbura
- Décret n° 100/067 du 21 avril 1990, portant statut des personnels communaux et municipaux
- Décret n° 100/145 du 12 octobre 1995, portant réorganisation des services provinciaux
- Décret-loi n° 1/003 du 10 octobre 1996, portant création de la taxe communale sur les produits de certaines cultures industrielles
- Ordonnance ministérielle n° 530/540/09 du 29 janvier 1997, portant fixation du taux, du mode de perception ainsi que des modalités de gestion de la taxe communale sur certaines cultures industrielles
- Ordonnance ministérielle n° 530/540/312 du 4 août 1997, portant révision des taxes communales et municipales
- Loi n° 1/006 du 10 décembre 1998, portant création de la Province de Mwaro et délimitation des provinces Mwaro et Murumya
- Loi n° 1/009 du 4 juillet 2003, portant modification du décret-loi n° 1/17 du 17 juin 1998, portant transfert de certaines recettes administratives au profit des communes
- Décret n° 100/1111 du 31 juillet 2000, portant reclassement des centres urbains
- Loi n° 1/010 du 18 mars 2005, portant Constitution de la République du Burundi
- Loi n° 1/015 du 20 avril 2005, portant Code électoral
- Loi n° 1/016 du 20 avril 2005, portant organisation de l'Administration communale
- Décret n° 100/104 du 21 novembre 2005, portant réorganisation du ministère de l'Intérieur et de la Sécurité publique
- Décret n° 100/260 du 30 août 2007, portant transformation du Fonds de développement communal en Fonds national d'investissement communal

- Ordonnance ministérielle n° 530/10182 du 31 décembre 2007, portant création, organisation et fonctionnement des comités collinaires, communaux et provinciaux de développement communautaire

- **Domaines/Foncier**

- Décret du 30 juillet 1888, Code civil – Livre III – Des contrats ou des obligations conventionnelles
- Décret du 30 juillet 1888, Code civil – Livre II – Des biens et des différentes modifications de la propriété
- Décret-loi n° 1/191 du 30 décembre 1976, portant retour au domaine de l'État des terres irrégulièrement attribuées (BOB, n° 7 à 8/77, p. 296-297)
- Décret-loi n° 1/19 du 30 juin 1977, portant abolition de l'institution d'ubugererwa (BOB, n° 10/77)
- Décret-loi n° 1/20 du 30 juin 1977, étendant le système de la prescription acquisitive aux immeubles régis par le droit coutumier
- Décret-loi n° 1/21 du 30 juin 1977, relatif à la réintégration dans leurs droits des personnes ayant quitté le Burundi suite aux événements de 1972 et 1973
- Décret n° 100/225 du 28 octobre 1981, portant redistribution des attributions du département des Affaires foncières et du Cadastre (BOB, n° 10 à 12/82, p. 210)
- Ordonnance ministérielle n° 560/223 du 10 novembre 1981, portant désignation des fonctionnaires chargés de la Conservation des titres fonciers (BOB, n° 10 à 12/82, p. 213-214)
- Décret n° 100/19 du 10 février 1983, portant création d'un département du Notariat et des Titres fonciers au sein du ministère de la Justice (BOB, n° 10 à 12/83, p. 215-216)
- Loi n° 1/008 du 1er septembre 1986, portant Code foncier du Burundi
- Loi n° 1/001 du 8 janvier 1987, portant modification de la loi du 17 février 1987, portant modification de la loi du 17 février 1964 relative à l'immatriculation (BOB, n° 5/87, p. 153)
- Décret n° 100/123 du 12 septembre 1999, portant création d'offices notariaux (BOB, n° 10/99, p. 636)
- Décret-loi n° 1/036/90 du 19 novembre 1990, portant modification de l'article 149 de la loi n°1/008 du 1er septembre 1986, portant Code foncier au Burundi (BOB n° 2/91, p. 27-28)
- Décret-loi n° 1/48 du 29 février 1992, portant résiliation des contrats de bail emphytéotique passés entre l'Administration et les particuliers avant l'Indépendance nationale (BOB, n° 3/72)
- Décret-loi n° 1 /41 du 26 novembre 1992, portant institution et organisation du domaine public hydraulique (BOB, n° 2/93, p. 40-51)
- Loi n° 1/004 du 9 juillet 1996, portant organisation et fonctionnement du notariat ainsi que du statut des notaires (BOB, n° 8/96, p. 372)
- Décret n° 100/065 du 9 avril 2003, portant création d'une administration personnalisée de l'État dénommée direction des Titres fonciers et du Cadastre national (BOB, n° 4 bis/2003, p. 70)

- **Ressources naturelles**

- Décret-loi n° 1/138, portant Code minier et pétrolier de la République du Burundi (BOB, n° 7 à 8bis/77, p. 309-340)
- Loi n° 1/010 du 30 juin 2000, portant Code de l'environnement de la République du Burundi (BOB, n° 6/2000, p. 371-390)

- **Divers**

- Code d'organisation et de la compétence judiciaires du 17 mars 2005

FICHE PAYS

5

Cameroun

I. Le cadre général

En 2009, le Cameroun compte environ 18 millions d'habitants, avec un taux de croissance annuel moyen de l'ordre de 2 % ; dont la moitié sont des urbains vivant dans des agglomérations de plus de 5 000 habitants¹⁰⁹. Le Cameroun, comme bon nombre d'autres pays, se trouve confronté depuis quelques années à une crise de l'État, en dépit de dispositions institutionnelles très centralisées, concentrées. Le manque de moyens financiers, humains et matériels de l'Administration est largement responsable de cette situation, mais il faut aussi prendre en compte l'évolution globale et l'aspiration à une plus grande initiative et responsabilisation de la population.

Comme d'autres pays de la région, le Cameroun a approfondi le processus de décentralisation, depuis 2004, la commune est la collectivité de base tandis que la région constitue un deuxième niveau de collectivités. À la différence de plusieurs, le Cameroun avait entrepris, au cours des années 1990, un certain nombre de démarches institutionnelles, concrétisées sur le terrain, permettant de créer les conditions de cette décentralisation dans l'attente d'un dispositif général. En 2005, une amorce de déconcentration des services administratifs chargés des Domaines et de la Gestion foncière a été effectuée, en particulier concernant l'attribution des titres fonciers. La réorganisation en novembre 2008 de l'Administration territoriale peut augurer de réformes à venir pour accompagner le mouvement de décentralisation.

Le processus de décentralisation s'inscrit dans le cadre du Programme national de gouvernance (PNG), formulé en 2000, qui prévoit « *un programme d'action visant l'accès équitable à la justice à travers un système judiciaire efficace ainsi qu'au renforcement du processus de décentralisation* »¹¹⁰. Le PNG a donné lieu en 2003 à un document de programmation sur la gestion urbaine, prônant la mise en œuvre de stratégies locales dans 23 communes urbaines pilotes du pays et la formation des élus dans la perspective de leur responsabilisation croissante dans le cadre de la décentralisation alors en préparation. Ce processus local a permis l'élaboration d'une stratégie nationale du secteur urbain et l'accompagnement tant de réformes visant la déconcentration que la décentralisation.

Le PNG a été révisé par le Gouvernement en 2005, pour la période de 2006-2010, notamment pour prendre en considération les dispositifs de décentralisation prévus par les lois de 2004 ; il souligne la « *nécessité d'identifier la pauvreté urbaine comme une problématique exigeant une action spécifique au niveau des conseils municipaux et régionaux* »¹¹¹.

La stratégie urbaine élaborée dans les années 1990 n'a pas encore produit d'effets tangibles et il convient de voir comment, dans ce nouveau contexte de décentralisation, elle pourrait être l'occasion d'une redéfinition de certains paramètres nationaux, dont les législations relatives aux ressources naturelles et à la terre. Cette évolution devrait tenir compte largement des acteurs locaux, institutionnalisés ou non, traditionnels (collectivités coutumières) comme modernes (ONG, tontines et autres associations).

¹⁰⁹ Il n'y a pas de référence documentaire pour ces chiffres mais ils sont vraisemblablement plus proches de la réalité que les chiffres officiels de 2006. Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2008*, De Boeck, Bruxelles, 2008, 424 p., p. 391.

¹¹⁰ Projet d'« Appui au programme national de gouvernance » du Pnud de 2005-2007. « *L'adoption du PNG a constitué une conditionnalité forte pour l'approbation du programme économique et financier du Gouvernement par le FMI et la Banque Mondiale.* » Plan-cadre d'assistance des Nations Unies, décembre 2006.

¹¹¹ Document de mise en œuvre du « Plan d'action des villes et de stratégie urbaine de réduction de la pauvreté », remis le 2 août 2006, dans le cadre du Projet « Pour une bonne gouvernance urbaine au Cameroun », financé par le Pnud, p. 4.

II. L'organisation administrative territoriale

Le Cameroun reste largement soumis à l'Administration de l'État organisée classiquement en circonscriptions administratives hiérarchiquement organisées. Depuis 2004, le statut des communes et des régions comme collectivités locales a été précisé. Les décrets d'application ont continué progressivement d'affiner l'organisation générale de l'architecture décentralisée, en parallèle d'une modernisation de l'Administration de l'État.

• L'Administration de l'État

La République du Cameroun est aujourd'hui divisée en régions (10)¹¹², départements (58), et arrondissements (268), qui constituent autant de circonscriptions administratives¹¹³. Les 53 anciens districts vont être progressivement transformés en arrondissements¹¹⁴. Il faut y ajouter les villages et quartiers qui constituent autant de subdivisions.

La région est administrée par un gouverneur nommé par décret, qui est le représentant de l'État et qui assume un pouvoir hiérarchique sur les départements constituant la région.

Le préfet est le représentant de l'État au niveau du département. Il est également nommé par décret.

L'arrondissement est placé sous l'autorité d'un sous-préfet, également nommé, qui constitue pour la population l'échelon administratif de base, ce qui explique que le sous-préfet soit très souvent associé aux procédures domaniales, au traitement des conflits.

• Les collectivités locales

. Généralités

La République du Cameroun comptait en 1996, 338 communes (2 communautés urbaines, 11 communes d'arrondissement, 20 communes urbaines dont 9 à régime spécial¹¹⁵, 305 communes rurales)¹¹⁶. Aujourd'hui, en application des textes relatifs à la décentralisation de 2004 qui a donné lieu à la création de 10 collectivités régionales, ont été créées, en 2008, 12 nouvelles communautés urbaines qui s'ajoutent aux deux préexistantes, Yaoundé et Douala¹¹⁷, ce qui porte le nombre total de collectivités locales à 374 pour le Cameroun (14 communautés urbaines, 44 communes d'arrondissement et 316 communes). Autre innovation de 2004, au niveau communal, la distinction entre rural et urbain est supprimée, on parle dorénavant de commune.

Le processus de réflexion relatif à la décentralisation amorcé dans le milieu des années 1990, s'est d'abord concrétisé dans le domaine du fonctionnement des finances locales. En particulier, l'unicité de caisse a été partiellement remise en cause à l'occasion de l'institution des receveurs municipaux¹¹⁸, véritables comptables et trésoriers communaux qui peuvent gérer directement la trésorerie communale, et qui peuvent même, moyennant certaines conditions, ouvrir des comptes au nom de la commune, dans d'autres établissements financiers que le Trésor.

¹¹² La région remplace la province. La réforme est récente (décret n° 2008/376 du 12 novembre 2008), ce qui explique que dans de nombreux textes, la référence au niveau provincial apparaisse encore.

¹¹³ Décret n° 2008/376 du 12 novembre 2008, portant organisation administrative de la République du Cameroun.

¹¹⁴ « Les districts existants à la date de publication du présent décret demeurent maintenus jusqu'à leur érection en arrondissement. Leurs limites territoriales ainsi que leurs chefs-lieux demeurent inchangés, sauf dispositions contraires expresses. » Art. 17, décret n° 2008/376, texte précité.

¹¹⁵ Communes dont les fonctions de maire sont assumées par un délégué du Gouvernement.

¹¹⁶ *Déconcentration et décentralisation : présentation des textes légaux et réglementaires*, Exposé de M. F. Meli, directeur des Collectivités locales, Colloque national des maires et magistrats municipaux du Cameroun, Yaoundé, 23-25 juillet 1996.

¹¹⁷ Ebolowa, Kribi, Limbé, Kumba, Bamenda, Nkongsamba, Edea, Bertoua, Bafoussam, Garoua, Maroua, Ngaoundéré. Ces douze communautés urbaines ont été créées par les décrets du 17 janvier 2008 et ont supprimé de fait le régime spécial qui s'appliquait à ces importantes agglomérations.

¹¹⁸ Décret n° 94-232 du 5 décembre 1994, précisant le statut et les attributions des receveurs municipaux.

La décentralisation est organisée autour d'un jeu de trois lois publiées en 2004 : un premier texte trace les lignes directrices de la décentralisation envisagée¹¹⁹ tandis que les deux autres précisent le statut des deux niveaux des collectivités territoriales, la région¹²⁰ et la commune¹²¹.

La loi d'orientation fixe les règles générales applicables en matière de décentralisation territoriale et crée la région et la commune, deux collectivités territoriales, personnes morales de droit public dotées de l'autonomie administrative et financière¹²², qui néanmoins « *exercent leurs activités dans le respect de l'unité nationale, de l'intégrité du territoire et de la primauté de l'État* ». Par cet article 3 est rappelée la tradition de centralisation de l'État camerounais qui perdure comme nous le verrons dans le fonctionnement des exécutifs.

Afin d'assurer un suivi du processus de décentralisation, un Conseil national de la décentralisation et un Comité interministériel des services locaux sont annoncés par la loi d'orientation et mis en place le 17 janvier 2008¹²³.

Les règles relatives à la tutelle sont précisées dans la loi d'orientation et ne sont pas rappelées expressément dans les deux lois particulières. La tutelle est assurée par l'État, par le ministre chargé des Collectivités locales et du représentant de l'État auprès de la collectivité, le gouverneur pour la région, et le préfet pour la commune¹²⁴.

Les actes pris par les collectivités territoriales sont transmis au représentant de l'État auprès de la collectivité territoriale concernée, lequel en délivre aussitôt accusé de réception. Les décisions sont exécutoires quinze jours après la délivrance de l'accusé de réception. Cependant, une dérogation à ce principe de tutelle *a posteriori* existe pour certains domaines ; ainsi, parmi d'autres domaines, « *demeurent soumis à l'approbation préalable du représentant de l'État, les affaires domaniales et les plans régionaux et communaux de développement et les plans régionaux d'aménagement du territoire* »¹²⁵. L'approbation est réputée tacite au terme d'un délai de trente jours de silence du représentant de l'État.

La région et la commune règlent, par délibérations, les affaires de leur compétence, mais l'article 15 de la loi d'orientation précise que « *les compétences transférées aux collectivités territoriales par l'État ne sont pas exclusives. Elles sont exercées de manière concurrente par l'État et celles-ci.* » Cette disposition est confirmée par l'économie générale des lois n° 2004-18 et n° 2004-19.

. La commune

Le statut de la commune, ainsi que celui des différents regroupements de communes, sont l'objet de la loi n° 2004/018 du 22 juillet 2004, fixant les règles applicables aux communes dont la typologie a été simplifiée : comme nous l'avons signalé, la distinction commune rurale/commune urbaine est supprimée¹²⁶. Le régime des communautés urbaines et des communes d'arrondissement applicable aux agglomérations urbaines est maintenu, régime qu'ont progressivement adopté les communes urbaines à régime spécial¹²⁷.

La commune est la collectivité territoriale décentralisée de base et « *a une mission générale de développement local et d'amélioration du cadre et des conditions de vie de ses habitants* »¹²⁸. Les organes de la commune sont le conseil municipal et l'exécutif communal.

¹¹⁹ Loi n° 2004/017 du 22 juillet 2004, portant orientation de la décentralisation.

¹²⁰ Loi n° 2004/019 du 22 juillet 2004, fixant les règles applicables aux régions.

¹²¹ Loi n° 2004/018 du 22 juillet 2004, fixant les règles applicables aux communes.

¹²² Art. 4, loi n° 2004/017 du 22 juillet 2004, portant orientation de la décentralisation.

¹²³ Décret n° 2008/013 du 17 janvier 2008, portant organisation et fonctionnement du Conseil national de la décentralisation et décret n° 2008/014 du 17 janvier 2008, portant organisation et fonctionnement du Comité interministériel des services locaux.

¹²⁴ Art. 66 et 67, loi n° 2004/017 du 22 juillet 2004, loi précitée.

¹²⁵ Art. 70, loi n° 2004/017 du 22 juillet 2004, loi précitée.

¹²⁶ Art. 152.1, loi n° 2004/017 du 22 juillet 2004, loi précitée.

¹²⁷ Art. 154, loi n° 2004/017 du 22 juillet 2004, loi précitée.

¹²⁸ Art. 3, loi n° 2004/018 du 22 juillet 2004, fixant les règles applicables aux communes. Parmi ces compétences, on peut noter en matière économique, « *la promotion des activités de production agricoles, pastorales, artisanales et piscicoles d'intérêt communal* » (art. 15). En matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles, la commune est chargée des « *opérations de reboi-*

Le conseil municipal est composé de 25 à 61 membres selon la population de la commune. Les conseillers municipaux sont élus pour cinq ans au suffrage universel, direct et secret¹²⁹. Le conseil municipal se réunit en session ordinaire publique une fois par trimestre. Le maire peut réunir le conseil municipal en session extraordinaire chaque fois qu'il le juge utile, il est également tenu de le convoquer à la demande motivée des deux tiers des membres en exercice du conseil municipal ou à celle du représentant de l'État¹³⁰.

Le maire, élu au scrutin uninominal majoritaire à deux tours, est le chef de l'exécutif communal ; à ce titre, il est l'ordonnateur du budget de la commune¹³¹, prépare le budget et le présente au conseil¹³². L'exécutif communal est assisté d'un secrétaire général de mairie, principal animateur des services de l'Administration municipale. Nommé par le ministre chargé des Collectivités territoriales, il assiste aux réunions de l'exécutif communal dont il assure le secrétariat¹³³, assisté de membres du conseil municipal. Par ailleurs, la présence du représentant de l'État ou de son délégué dûment mandaté, est de droit¹³⁴. Ainsi, dans le cadre de la décentralisation, on observe une forte présence étatique.

Du point de vue des compétences en matière domaniale et foncière, le maire accorde les permissions de voirie à titre précaire et essentiellement révocable sur les voies publiques¹³⁵. Les actes de gestion que prend le maire sur le domaine public sont soumis à l'approbation du représentant de l'État et sont communiqués après cette formalité au conseil municipal pour information¹³⁶. Ce qui suggère une autonomie très relative de l'exécutif communal sur le domaine public de la commune. Le maire est également en charge « *de conserver, d'entretenir et d'administrer les propriétés et les biens de la commune et d'accomplir tous actes conservatoires de ces droits ; de délivrer les permis de bâtir et de démolir, ainsi que les autorisations d'occupation des sols* »¹³⁷. Ce qui implique l'existence d'un patrimoine communal que nous détaillerons dans la gestion domaniale et foncière des collectivités locales.

Les ressources nécessaires à la commune pour l'exercice de ses compétences lui sont dévolues soit par transfert de fiscalité, soit par dotation, soit par les deux à la fois. « *Il est institué une dotation générale de la décentralisation destinée au financement partiel de la décentralisation. La loi de finances fixe chaque année, sur proposition du Gouvernement, la fraction des recettes de l'État affectée à la dotation générale de la décentralisation.* »¹³⁸ La loi ne précise pas davantage le contenu des ressources fiscales de la commune.

De fait, le 29 février 2008, lors de l'ouverture du quatrième colloque national des maires du Cameroun, le ministre de l'Administration territoriale et de la Décentralisation déclarait « *si les compétences ont été transférées par les lois de décentralisation du 22 juillet 2004, les moyens appropriés ne sont pas encore alloués. Or l'État doit effectuer les financements correspondant aux compétences transférées* », et précisait que le Comité interministériel des Services Locaux, placé sous la présidence de son ministère, était notamment chargé de préparer les transferts de ces ressources.

sement et la création de bois communaux et de l'élaboration de plans communaux d'action pour l'environnement » (art. 16). En matière d'urbanisme, ont été transférés à la commune les compétences pour « *la délivrance des certificats d'urbanisme, des autorisations de lotir, des permis d'implanter, des permis de construire et de démolir* » (art. 17).

¹²⁹ Art. 2.1, loi n° 92-002 du 14 août 1992, fixant les conditions d'élection des conseillers municipaux. Modifiée et complétée par la loi n° 20006/010 du 29 décembre 2006.

¹³⁰ Art. 31, loi n° 2004/018 du 22 juillet 2004, texte précité.

¹³¹ Art. 71, loi n° 2004/018 du 22 juillet 2004, texte précité.

¹³² Art. 145, loi n° 2004/018 du 22 juillet 2004, texte précité.

¹³³ Art. 80, loi n° 2004/018 du 22 juillet 2004, texte précité.

¹³⁴ Art. 36, loi n° 2004/018 du 22 juillet 2004, texte précité. La première session du conseil municipal est convoquée par le représentant de l'État. Art 60.1 de la loi n° 2004/18.

¹³⁵ Art. 89, loi n° 2004/018 du 22 juillet 2004, texte précité.

¹³⁶ Art. 12.3, loi n° 2004/018 du 22 juillet 2004, texte précité.

¹³⁷ Art. 71, loi n° 2004/018 du 22 juillet 2004, texte précité.

¹³⁸ Art. 23, loi n° 2004/017 du 22 juillet 2004, loi précitée.

La loi portant statut des communes précise également celui de la communauté urbaine, des communes d'arrondissement et des syndicats de communes, entités qui relèvent du régime de la commune, notamment concernant les compétences et les ressources.

La **communauté urbaine**, personne morale de droit public jouissant de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, comprend au moins deux communes. La communauté urbaine comprend le conseil de la communauté urbaine, composé des maires des communes d'arrondissement et des représentants désignés au sein des communes d'arrondissement, et le délégué du Gouvernement auprès de la communauté urbaine¹³⁹ qui constitue, avec ses adjoints, l'exécutif de la communauté urbaine.

Le délégué du Gouvernement, nommé par décret du président de la République, exerce la plénitude des fonctions et des attributions dévolues au maire à la tête de la communauté urbaine. Les adjoints qui l'assistent sont également nommés par arrêté du président de la République¹⁴⁰.

Les communes qui constituent la communauté urbaine portent la dénomination de communes d'arrondissement¹⁴¹. Le maire de la **commune d'arrondissement** est membre de droit du conseil de la communauté urbaine. Le conseil municipal de la commune d'arrondissement désigne en son sein cinq conseillers appelés à le représenter au sein du conseil de la communauté urbaine¹⁴². La création d'une communauté urbaine emporte le transfert de compétences et de ressources à ladite communauté urbaine par les communes d'arrondissement¹⁴³.

Enfin, le **syndicat de communes** est le regroupement de plusieurs communes appartenant au même département ou à la même région, en vue de réaliser des opérations d'intérêt intercommunal, au terme duquel il est dissous. C'est un établissement public intercommunal, doté de la personnalité juridique et de l'autonomie administrative et financière. Les organes du syndicat de communes sont le conseil syndical et le président du syndicat. Le conseil syndical est composé des maires assistés chacun de deux conseillers désignés au sein de chaque commune syndiquée. Il est dirigé par un président élu parmi les membres du conseil syndical, pour un mandat d'un an renouvelable¹⁴⁴.

. La région

La région est une collectivité territoriale décentralisée constituée de plusieurs départements. Le chef-lieu de chaque circonscription administration régionale (ex-province), érigée en région, est le chef-lieu de la région. Les organes de la région sont le conseil régional et le président du conseil régional¹⁴⁵.

Le **conseil régional** est l'organe délibérant de la région. Les conseillers régionaux dont le mandat est de cinq ans, sont « *les délégués des départements élus au suffrage universel indirect et les représentants du commandement traditionnel élus par leurs pairs* »¹⁴⁶. Le conseil régional doit refléter les différentes composantes sociologiques de la région. Le conseil régional, dont les séances sont publiques, se réunit une fois par trimestre en session ordinaire, sur convocation de son président. Une session extraordinaire peut être convoquée à la demande du président, des deux tiers au moins de ses membres et du représentant de l'État¹⁴⁷.

Le président élu par le conseil régional est l'exécutif de la région, il est assisté d'un bureau régional qui doit refléter la composition sociologique de la région. Le président est en charge de « *la préparation et l'exécution des délibérations du conseil régional, le président peut disposer, en tant que de besoin, des services déconcentrés de l'État dans le cadre d'une convention signée avec le représentant de l'État, pré-*

¹³⁹ Art. 112, loi n° 2004/018 du 22 juillet 2004, texte précité.

¹⁴⁰ Art. 115, loi n° 2004/018 du 22 juillet 2004, texte précité.

¹⁴¹ Art. 109, loi n° 2004/018 du 22 juillet 2004, texte précité.

¹⁴² Art. 121, loi n° 2004/018 du 22 juillet 2004, texte précité.

¹⁴³ Art. 124, loi n° 2004/018 du 22 juillet 2004, texte précité.

¹⁴⁴ Art. 135, loi n° 2004/018 du 22 juillet 2004, texte précité.

¹⁴⁵ Art. 25, loi n° 2004/019 du 22 juillet 2004, précitée.

¹⁴⁶ Art. 26, loi n° 2004/019 du 22 juillet 2004, précitée.

¹⁴⁷ Art. 32, loi n° 2004/019 du 22 juillet 2004, précitée.

cisant les conditions de prise en charge par la région de ces services »¹⁴⁸. C'est lui qui prépare le budget régional et le présente au conseil régional¹⁴⁹.

En cohérence avec les dispositions de la loi d'orientation, la tutelle est assurée par l'État, dans certains cas a priori. Ainsi, le représentant de l'État et le secrétaire général de la région sont parties prenantes du fonctionnement de la collectivité régionale.

Le représentant de l'État tient un rôle important à l'intérieur même du dispositif d'organisation de la collectivité régionale puisqu'il assure « *la coordination de l'action des services régionaux et celle des services de l'État dans la région* »¹⁵⁰. Même si cette coordination est assurée « *en rapport avec le président du conseil régional* », elle dénote une forte emprise de l'État dans la vie de la collectivité. De plus, « *le représentant de l'État tient une conférence d'harmonisation au moins deux fois par an sur les programmes d'investissement de l'État et de la région* »¹⁵¹, à laquelle doivent assister le président du conseil régional et les membres du bureau.

Quant au secrétaire général de la région, « *il anime les services de l'Administration régionale, sous l'autorité du président ou dans le cadre des délégations prévues à l'article 65 (3)* ». Ce secrétaire, qui assiste également aux réunions du Bureau et du conseil régional dont il assure le secrétariat¹⁵², est nommé directement par le président de la République sur proposition du ministre chargé des Collectivités territoriales¹⁵³.

Les compétences transférées aux régions sont précisées dans le titre III de la loi qui énumère les domaines d'action régionale de façon très détaillée. Les articles 18 à 24 du titre donnent les éléments de compétences transférées à la région¹⁵⁴.

Certaines de ces compétences concernent notamment la gestion de la forêt¹⁵⁵ que nous détaillerons ci-après dans la gestion des ressources naturelles (point VI) et le soutien apporté à l'action des communes en matière d'urbanisme et d'habitat¹⁵⁶.

Comme pour la commune, « *Les ressources nécessaires à la région pour l'exercice de ses compétences lui sont dévolues soit par transfert de fiscalité, soit par dotation, soit par les deux à la fois.* »¹⁵⁷ Aucune autre précision n'est apportée sur le contenu exact des transferts, une loi doit les préciser. En attendant que les collectivités territoriales possèdent des ressources propres, les services ou parties des services déconcentrés de l'État, concernés par le transfert des compétences, seront progressivement transférés aux collectivités territoriales sur recommandation du Conseil national de la décentralisation qui a été créé en 2008.

Les chefferies

Les chefferies, témoignages contemporains des structures ancestrales, continuent de jouer un rôle fondamental dans l'organisation du territoire. Entités politiques, linguistiques et culturelles, elles se situent dans un contexte dans lequel l'État les reconnaît comme rouages de l'Administration du territoire. Ces chefferies ont été « formalisées », un décret¹⁵⁸ les ayant classées en trois niveaux hiérarchiques : chef-

¹⁴⁸ Art. 66.1, loi n° 2004/019 du 22 juillet 2004, précitée.

¹⁴⁹ Art. 86, loi n° 2004/019 du 22 juillet 2004, précitée.

¹⁵⁰ Art. 69.1, loi n° 2004/019 du 22 juillet 2004, précitée.

¹⁵¹ Art. 69.2, loi n° 2004/019 du 22 juillet 2004, précitée.

¹⁵² Art. 68.2 et 68.3, loi n° 2004/019 du 22 juillet 2004, précitée.

¹⁵³ Art. 68.1, loi n° 2004/019 du 22 juillet 2004, précitée.

¹⁵⁴ Ainsi, le développement économique comprend outre l'organisation et le soutien de la vie économique, « *la gestion de l'environnement et des ressources naturelles, la planification, de l'aménagement du territoire, des travaux publics, de l'urbanisme et de l'habitat* », le développement sanitaire et social ; et enfin, le développement éducatif, sportif et culture comprend « *l'éducation, l'alphabétisation et la formation professionnelle ; la jeunesse, les sports et les loisirs ; la culture et la promotion des langues nationales* ».

¹⁵⁵ Art. 19, loi n° 2004/019 du 22 juillet 2004, précitée.

¹⁵⁶ Art. 20, loi n° 2004/019 du 22 juillet 2004, précitée.

¹⁵⁷ Art. 85, loi n° 2004/019 du 22 juillet 2004, précitée.

¹⁵⁸ Décret n° 77/245 du 15 juillet 1977, portant organisation des Chefferies traditionnelles, modifié et complété par le décret n° 82/241 du 24 juin 1982.

feries de premier degré s'étendant *grosso modo* à l'échelle de l'arrondissement ; chefferies de deuxième degré correspondant à peu près à un regroupement ethnique incluant plusieurs villages ; chefferies de troisième degré enfin correspondant à un clan occupant un village ou un quartier. Ces nuances administratives ne tiennent pas compte des réalités de ces chefferies qui se répartissent de façon schématique en deux groupes : les organisations acéphales (dites aussi segmentaires, elles se retrouvent dans les groupes des zones forestières), et les organisations centralisées (notamment au nord, au nord-ouest et à l'ouest). Cette subdivision de fait a des conséquences importantes en matière de gestion des droits fonciers, mais aussi dans le rôle des chefs reconnus pour l'exercice de leurs prérogatives et de leurs responsabilités (par exemple, collecte de certains impôts).

Tableau : Organisation administrative et décentralisation au Cameroun

Circonscription administrative	Nb	Collectivité territoriale	Nb	Personnalité morale	Autonomie financière	Instance délibérante	Exécutif
Régions	10					Non	Gouverneur nommé par décret
		Régions	10	Oui	Oui	Conseil régional	Président du conseil régional élu
Département	58					Non	Préfet nommé par décret
Arrondissement	268					Non	Sous-préfet nommé par décret
Village				Non	Non		Chef de village
Quartier				Non	Non		Chef de quartier
Chefferie (1)				Non	Non		Chef traditionnel
		Communes					
		Communes	316	Oui	Oui	Conseil municipal	Maire
		Communauté urbaine (2)	14	Oui	Oui	Conseil municipal	Délégué du Gouvernement nommé par décret et les maires d'arrondissement
		Commune d'arrondissement (3)	44	Oui	Oui	Conseil municipal d'arrondissement	Maire d'arrondissement

Remarques :

1. La chefferie, témoignage contemporain des structures ancestrales, continue de jouer un rôle dans l'organisation et la gestion administrative du territoire. La loi en distingue trois degrés en fonction de leur importance et de l'organisation socioculturelle.
2. La communauté urbaine est une agglomération urbaine, constituée de plusieurs communes urbaines dites communes d'arrondissement. La communauté assure des fonctions de coordination et des fonctions communes à l'ensemble des arrondissements. Ce statut s'applique aujourd'hui à Yaoundé et à Douala, créées depuis 1987 et aux douze communautés urbaines créées en 2008 (Ebolawa, Kribi, Limbé, Kumba, Bamenda, Nkongsamba, Edéa, Bertoua, Bafoussam, Garoua, Maroua, N'Gaoundéré).

3. La commune d'arrondissement est l'appellation des communes (ex-urbaines, la distinction ayant été supprimée) constituant une communauté urbaine. Le régime juridique est celui des communes, exception faite des attributions de caractère collectif confiées à ces dernières par la loi.

III. La gestion domaniale et foncière

• Le dispositif législatif et réglementaire

Il repose sur une multiplicité de textes, d'ancienneté variable, relativement bien structurés, mais dont l'esprit, le contenu et les principes fondamentaux apparaissent aujourd'hui assez inadaptés. L'ensemble de ce dispositif doit être considéré comme structuré autour de la réforme de 1974, basée sur le souci du législateur de donner à l'État les moyens de mener une politique domaniale et foncière très centralisée, très volontaire, très forte. Cette volonté n'a malheureusement pas été concrétisée dans une réelle finalisation de la législation et de la réglementation, puisque l'on conserve un certain nombre de problèmes, d'incertitudes.

Le dispositif domanial comporte les grandes catégories domaniales et foncières suivantes :

- Le domaine public, dont le régime est défini par certaines dispositions spécifiques de l'ordonnance n° 74-1 du 6 juillet 1974, mais ce texte n'a jamais été assorti de ses décrets d'application. Résultat, la pratique administrative se réfère à un décret de 1921 pour trouver les solutions, notamment pour la gestion des dépendances de ce domaine par des concessions ou des droits d'occupation selon les règles classiques. De toute façon, le domaine public est un concept mal connu, mal compris, rarement appliqué et encore moins valorisé. On peut ajouter que la législation relative au domaine public a été modifiée en 1996 par la loi-cadre relative à la protection de l'environnement¹⁵⁹, notamment à propos du domaine public maritime (littoral et eaux maritimes), en particulier¹⁶⁰ dans son article 34 relatif aux occupations dudit domaine.
- Le domaine national, curieusement intégré dans le texte de base régissant le régime foncier¹⁶¹, alors que les terrains concernés ne font pas l'objet d'un droit de propriété établi par écrit et que les mêmes terrains sont susceptibles d'être incorporés au domaine, public ou privé de l'État¹⁶². Ce domaine contient « les terres qui ne sont pas classées dans le domaine public ou privé de l'État ou des autres personnes morales de droit public », l'alinéa suivant du texte précisant que « ne sont pas incluses dans le domaine national les terres faisant l'objet d'un droit de propriété tel que défini à l'article 2 ci-dessus » (art.14, al. 1 et 2, ordonnance n° 74-1). Ces dispositions un peu obscures sont heureusement précisées par l'article suivant de la même ordonnance : « les dépendances du domaine national sont classées en deux catégories : 1^{re}) les terrains d'habitation, les terres de culture, de plantation, de pâturage et de parcours dont l'occupation se traduit par une emprise évidente de l'homme sur la terre et une mise en valeur probante (en fait, les terrains objet de droits coutumiers) ; 2^e) Les terres libres de toute occupation effective (les terrains vacants et sans maître) ». L'État peut disposer des terrains relevant de ce domaine national par voie de concession, de bail ou d'affectation. Il peut aussi les classer dans son domaine public ou les incorporer dans son domaine privé¹⁶³. Il faut enfin signaler que la législation

¹⁵⁹ Loi n° 96-12 du 5 août 1996, portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement.

¹⁶⁰ Art. 34, loi n° 96-12 précitée : « 1) L'Administration chargée des Domaines peut accorder, sur demande, une autorisation d'occupation du domaine public. L'occupation effectuée en vertu de cette autorisation ne doit entraver ni le libre accès aux domaines publics maritime et fluvial, ni la libre circulation sur la grève, ou être source d'érosion ou de dégradation du sol. 2) Seules sont autorisées sur le domaine public maritime et fluvial, à titre d'occupation privative temporaire, les installations légères et démontables. »

¹⁶¹ Ordonnance n° 74-1 du 6 juillet 1974, fixant le régime foncier.

¹⁶² On peut ici penser que le législateur a voulu clairement dissocier les terrains faisant partie du domaine et ceux qui n'en relèvent pas, regroupant ces derniers sous la rubrique régime foncier. Cependant, le concept même de domaine national ne procède pas de la logique de ce dernier.

¹⁶³ Art. 17, ordonnance précitée, tel que modifiée par l'ordonnance n° 77-1 du 10 janvier 1977.

ne prévoit pas de différenciation de procédure entre les zones rurales et les zones urbaines, sinon pour les conditions de mise en valeur des terrains¹⁶⁴.

- Le domaine privé de l'État et des autres personnes morales de droit public : son régime juridique est fondé sur l'ordonnance n° 74-2 du 6 juillet 1974. Il inclut toutes les terres acquises à titre onéreux ou à titre gratuit, « *les terrains qui supportent les édifices, constructions, ouvrages et aménagements réalisés et entretenus par l'État...* », les concessions rurales ou urbaines frappées de déchéance ou du droit de reprise, les prélèvements de l'État sur le domaine national (art. 10, ordonnance n° 74-2). L'État peut disposer des terrains de son domaine privé comme le ferait tout propriétaire de droit privé. Il peut également l'affecter à des personnes morales de droit public, et l'attribuer en jouissance, à des personnes publiques ou privées.
- Les terrains relevant du régime foncier, c'est-à-dire, sur lesquels est reconnu un droit de propriété privée, soit par un titre foncier, soit par un autre document authentique. L'ensemble des règles applicables à ces terrains est l'objet d'un texte spécifique de 1974, modifié et complété notamment en 1977¹⁶⁵. Notons qu'en 2005, la conservation de ces titres a été déconcentrée au niveau départemental¹⁶⁶, modification dont nous ferons état plus précisément dans le point III relatif à l'organisation domaniale et foncière.
- Les droits coutumiers bénéficient d'un régime spécifique, même s'ils pourraient être, au moins partiellement, rattachés à la catégorie précédente et si, dans la législation, ils relèvent du domaine national. En effet, ils peuvent être transformés en droit de propriété immatriculé si les conditions d'occupation et d'exploitation sont satisfaisantes¹⁶⁷. Il faut surtout souligner que les incertitudes de la loi témoignent clairement de l'ambiguïté permanente des rapports entre l'Administration et le monde coutumier. De fait, aux termes de la loi, tous les statuts coutumiers auraient dus être « modernisés », transformés en droit écrit, à peine de déchéance, dans les dix ans à compter de la date de promulgation du texte. Dans la pratique, évidemment, il n'en a rien été et ces droits sont d'autant plus présents que l'Administration est plus ou moins forcée de les reconnaître, en dépit de la loi.

¹⁶⁴ En zone rurale, préalablement à l'attribution de concessions sur le domaine national, la commission consultative (voir organisation de la gestion domaniale) doit proposer au préfet la répartition de l'espace rural en zone agricole et zone pastorale, selon les besoins des populations (art. 14, décret n° 76-166 du 27 avril 1976, fixant les modalités de gestion du domaine national).

¹⁶⁵ Art. 2, ordonnance n° 74-1 précitée : « *Font l'objet du droit de propriété privée (...) : a) les terres immatriculées ; b) les 'freehold lands' (terrains situés dans les zones de colonisation anglaise) ; c) les terres acquises sous le régime de la transcription (soit avant la mise en place de l'immatriculation) ; d) les concessions domaniales définitives (donc des terrains mis en valeur, celle-ci étant constatée, mais sans que le concessionnaire ait demandé l'attribution d'un titre foncier) ; e) les terres consignées au 'Grundbuch' (donc des terrains inscrits au livre foncier du régime allemand).* »

¹⁶⁶ Décret no 2005/320 du 8 décembre 2005, portant organisation du Gouvernement (création du Mindaf) et décret n° 2005/481 du 16 décembre 2005, modifiant et complétant certaines dispositions du décret n° 76/165 du 27 avril 1976, fixant les conditions d'obtention du titre foncier.

¹⁶⁷ Art. 17, ordonnance n° 74-1 du 6 juillet 1974 : « *les collectivités coutumières, leurs membres ou toute autre personne de nationalité camerounaise qui (...) occupent ou exploitent paisiblement des dépendances de première catégorie prévue à l'article 15, continueront à les occuper ou à les exploiter. Ils pourront, sur leur demande, y obtenir des titres de propriété* ». Pour comprendre la portée de cet article, il faut évidemment ajouter les dispositions de l'article 15 mentionnées : « *les terrains d'habitation, les terres de culture, de plantation, de pâturage et de parcours dont l'occupation se traduit par une emprise évidente de l'homme sur la terre et une mise en valeur probante* ». Il faut enfin préciser que si le décret d'application de l'ordonnance indique la procédure pour obtenir le titre foncier, il ne fixe rien concernant les paramètres permettant d'apprécier l'évidence de l'emprise, le caractère probant de la mise en valeur, ni la tranquillité de l'occupation, encore que cette dernière puisse être mise en évidence par l'enquête préalable à l'immatriculation.

Tableau : Gestion domaniale et foncière au Cameroun

Nature domaniale	Contenu	Caractères juridiques	Instruments de gestion	Acteur(s) concerné(s)
Domaine public	Domaine public naturel et domaine public artificiel	Inaccessibilité, insaisissabilité et imprescriptibilité	Concession et autorisations provisoires d'occuper	État et/ou collectivités locales (communes et régions) Domaine public artificiel géré exclusivement par l'État
Domaine national	Terrains qui ne sont pas classés dans le domaine public, ni dans le domaine privé (État et collectivités), ni immatriculés au nom d'une personne privée Il s'agit donc : 1) des terrains <u>occupés</u> , coutumièrement ou non, pour l'habitat, la culture, la plantation, le pâturage, avec « <i>une emprise évidente de l'homme sur la terre et une mise en valeur probante</i> », et 2) des <u>terrains libres de toute occupation</u> effective	L'État en est l'administrateur. Il peut les attribuer, ou les incorporer dans son domaine privé ou dans le domaine public Mais : possibilité pour les détenteurs de demander l'attribution d'un titre foncier sur les terrains en question lesquels ne peuvent revenir qu'au seul État	sous la forme de : concession provisoire transformable en titre foncier après mise en valeur, . bail ordinaire ou emphytéotique . affectation à un service public	Administration des Domaines et du Cadastre Délégation régionale du Mindaf Administration territoriale pour les demandes de terrains
Domaine privé de l'État	Terrains immatriculés au nom de l'État après acquisition, dons, legs, retour au domaine après déchéance du concessionnaire, prélèvement sur le domaine national	Régime du Code civil et de l'immatriculation	Cessions, locations, donations	État : Administration des Domaines et du Cadastre
Domaine privé des collectivités	Terrains immatriculés au nom de celles-ci	Régime du Code civil et de l'immatriculation	Livre foncier et immatriculation	Domaines et Conservation foncière
Propriété privée	Terrains immatriculés au nom d'une personne privée	Régime du Code civil et de l'immatriculation	Livre foncier, immatriculation et inscriptions	Domaines, délégation régionale du Mindaf et Conservation foncière déconcentrée au niveau départemental
Domaine coutumier	Les terrains objet de droits coutumiers sont inclus dans le domaine national	Régime du domaine national	Transactions non reconnues officiellement	Détenteurs coutumiers/ Domaines

• L'organisation administrative

Le ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat (Minuh) qui s'occupait précédemment des questions foncières a été remplacé le 8 décembre 2005 par le ministère des Domaines et des Affaires foncières (ci-après Mindaf)¹⁶⁸. Dans les départements, c'est l'Administration territoriale (préfectures et sous-préfectures selon les cas), qui accueille les demandes, veille à l'instruction des dossiers, gère les commissions consultatives, les services déconcentrés de l'Administration des Domaines (services régionaux) étant chargés du suivi technique de ces mêmes dossiers.

L'organisation qui était jusqu'à présent très centralisée a fait l'objet d'une réforme notamment pour l'obtention du titre foncier. En effet, un processus de déconcentration des affaires foncières au niveau du département et de la région a été amorcé. Dorénavant les dossiers pour l'obtention d'un titre foncier ne remontent plus au niveau du ministère des Domaines et des Affaires foncières (Mindaf) tel que le précise le décret n° 2005/481 du 16 décembre 2005, modifiant et complétant certaines dispositions du décret n° 76/165 du 27 avril 1976, fixant les conditions d'obtention du titre foncier. Par ailleurs, ce décret réduit le nombre d'intervenants dans la procédure et fixe des délais, qui s'ils sont tenus devraient réduire la longueur de la procédure à six mois.

Le dossier est toujours déposé au niveau de l'arrondissement, à la sous-préfecture. Mais c'est dorénavant le sous-préfet et non plus le préfet qui prend l'arrêté fixant la date de constat d'occupation et d'exploitation de la parcelle. Une fois ce constat effectué, la commission consultative procède au bornage du terrain. Dans le sens de la déconcentration, suite à la réunion de la commission consultative, la publication des « Avis de clôture et bornage » dans le bulletin des avis domaniaux et fonciers a été transféré au niveau de la délégation régionale du Mindaf¹⁶⁹, alors que depuis 1976, elle ne se faisait qu'au niveau central, dans le Journal officiel.

Alors que dans l'ancienne procédure, c'était le préfet qui transmettait le dossier à la direction du Domaine de l'ex-Minuh, aujourd'hui, c'est dorénavant le délégué départemental des Domaines et Affaires foncières qui le transmet au délégué régional des Affaires foncières¹⁷⁰. Les dossiers de demande d'immatriculation, visés antérieurement par le directeur du Domaine au niveau du ministère le sont au niveau de chaque région. Par ailleurs, toujours dans le sens d'une déconcentration de la gestion foncière, la conservation foncière à qui est transmis le dossier après son visa par le chef de service régional pour immatriculation de l'immeuble dans le livre foncier, a été transféré du niveau régional au niveau de la délégation départementale des Domaines et Affaires foncières (DDDAF).

Il faut surtout, dans le cas du Cameroun, souligner l'importance de la commission consultative. Celle-ci est composée de représentants de l'Administration (le sous-préfet ou le chef de district la préside¹⁷¹), du chef et de deux notables du village ou de la collectivité où se trouve situé le terrain. Cette commission est omniprésente dans les procédures domaniales. Elle propose l'utilisation de l'espace rural, donne son avis motivé sur toutes les demandes de concessions, examine et règle (le cas échéant) les litiges concernant l'attribution du titre foncier sur les terrains occupés ou exploités coutumièrement, choisit les terrains des collectivités villageoises, fait des recommandations sur la gestion du domaine national.

La commission conserve un rôle important dans le dispositif prévu dans le décret n° 2005/481, notamment dans le constat de mise en valeur pour permettre l'attribution du titre foncier¹⁷². Ces commissions apparaissent à beaucoup de personnes concernées comme des facteurs de ralentissement qui n'apportent pas pour autant toujours les solutions attendues¹⁷³. Par ailleurs, sa composition, précisée dans

¹⁶⁸ Décret n° 2004/320 du 8 décembre 2005, portant organisation du Gouvernement.

¹⁶⁹ Art. 15.4, décret n° 2005/481 du 16 décembre 2005, modifiant et complétant certaines dispositions du décret n° 76/165 du 27 avril 1976, fixant les conditions d'obtention du titre foncier.

¹⁷⁰ Art. 15.1, décret n° 2005/481 du 16 décembre 2005, texte précité. Le décret de 2005 parle en fait « de délégué provincial », mais nous avons souligné qu'en 2008, la circonscription provinciale est devenue la région. Décret n° 2008/376 du 12 novembre 2008, portant organisation administrative de la République du Cameroun.

¹⁷¹ Les districts vont progressivement devenir des arrondissements, suite à la très récente réforme de l'organisation territoriale de 2008. Décret n° 2008/376 du 12 novembre 2008, portant organisation administrative de la République du Cameroun.

¹⁷² Art. 13, décret n° 2005/481 du 16 décembre 2005, texte précité.

¹⁷³ Les commissions consultatives fournissent des « prestations appréciables dans la mesure où elles contribuent largement à concilier des adversaires et à calmer des tensions. Mais il ne faut pas perdre de vue que cette commission est aujourd'hui malade de son

le décret n° 76-166 de 1976, devrait être modifiée pour tenir compte des changements du décret de 2005, notamment en introduisant la présence des délégués départementaux des Domaines et des Affaires foncières.

Le décret de 2005 amorce un début de déconcentration de la gestion foncière au Cameroun. Cependant, les modalités d'organisation du contentieux lié à la procédure d'immatriculation tendent à nuancer cette déconcentration. L'article 20 du décret de 2005 fait état de la possibilité d'un recours contre la décision du gouverneur, en cas de rejet de la demande d'immatriculation. Cette décision est susceptible d'un recours hiérarchique auprès du ministre chargé des Affaires foncières, la décision de celui-ci étant elle-même susceptible d'un recours contre la juridiction administrative compétente.

Outre le fait que le recours hiérarchique se fasse auprès du ministre, ce qui concentre beaucoup le contentieux, le recours devant la juridiction administrative compétente n'est pas en pratique possible pour le moment : en effet, la réforme de l'organisation des tribunaux administratifs date de 2006¹⁷⁴, elle prévoit la création d'un tribunal administratif siégeant au chef-lieu de chaque région. Or, ces tribunaux ne sont pas encore opérationnels ; par conséquent, la compétence de ces juridictions est exercée, provisoirement, par la Chambre administrative de la Cour Suprême. Le contentieux lié au foncier n'est donc pas encore déconcentré. Ce cas particulier reflète la situation générale de la décentralisation aujourd'hui au Cameroun. Les textes sont pour la plupart publiés, certains organes sont en place, mais le dispositif global n'est pas encore efficient.

L'Administration domaniale, même si elle dispose de personnel compétent qui bénéficie de formation, est totalement dénuée de moyens matériels, logistiques, de locaux. Elle ne peut gérer ni archives, ni documentation, ni à plus forte raison entreprendre les contrôles nécessaires sur le terrain. Il n'est pas certain que la déconcentration modifie radicalement cet état de fait et que la lenteur du système centralisé ne se déporte dans les régions, ex-provinces¹⁷⁵.

• Les pratiques foncières

Il existe de multiples problèmes de législation, de réglementation, d'organisation, de fonctionnement des administrations concernées, mais pour l'essentiel, on peut constater que les multiples problèmes résultent surtout des résistances coutumières au droit écrit. Ces blocages résultant de l'opposition des textes et du droit non écrit ont été amplifiés par le comportement de l'Administration. L'inefficience de l'État et de ses services compétents a pour effets logiques de placer toutes les pratiques foncières dans une situation « non formelle », sinon illégale au sens strict de ce terme. La production de terrains selon les procédures domaniales, puis foncières, est en effet extrêmement limitée, pour des raisons de coût, de durée et de complexité des procédures en question, mais aussi en raison de l'inadaptation totale de la production légale aux conditions du marché foncier, tant du point de vue de l'offre que de celui de la demande. Ce constat est à nuancer pour prendre en considération des variantes entre les différentes régions du pays, comme entre les zones urbaines et les zones rurales.

Les variantes régionales

Dans le Nord du pays, la législation de 1974 a été mieux accueillie car traditionnellement le pouvoir foncier y appartient au chef traditionnel (le *Lamido*), et d'une certaine manière, cela a donné une légitimité au chef de l'État pour prétendre à un pouvoir domanial national. Les conflits correspondent donc plutôt à des litiges entre agriculteurs et pasteurs, ou entre agriculteurs là où la pression foncière est devenue forte.

fonctionnement », Jean-Pierre Kuate, *Les Commissions consultatives dans la procédure d'attribution des titres fonciers*, octobre 1988, p. 3.

¹⁷⁴ Loi n° 2006/022, fixant l'organisation et le fonctionnement des tribunaux administratifs.

¹⁷⁵ « Pas moins de 140 000 dossiers de demandes de titre foncier ont été retrouvés parqués dans les tiroirs du ministère à Yaoundé. Selon la Cellule de communication du Mindaf, on y retrouvait des dossiers déposés depuis vingt ans sans suite. Comment pouvait-il en être autrement quand on sait que pour avoir le droit à la propriété foncière sur ne serait-ce que 100 mètres carrés perdus quelque part dans la République, il fallait le visa du ministère à Yaoundé (...) Avec le déploiement des structures déconcentrées du Mindaf dans les provinces, on rassure au ministère que tous les 140 000 dossiers en souffrance ont été dépoussiérés, dépouillés et renvoyés pour chacun dans sa province de provenance. Chaque délégué provincial a donc reçu ses valises de dossiers. Depuis lors, on s'active en province, et particulièrement dans les services départementaux des Affaires foncières où tout se joue désormais. » Marie-Pauline Voufo, *La voix du paysan Mensuel d'information, de formation et de débat sur le monde rural*, 6 février 2006.

Dans le Sud, la pression foncière est beaucoup plus forte. Avec l'accroissement du prix des terrains, les membres des familles traditionnelles souhaitent sortir des indivisions pour accéder à la propriété individuelle, pour revendre la terre. Les conflits se produisent alors entre tenants de l'individualisme et ceux de la détention collective coutumière, la terre demeurant pour eux un bien sacré¹⁷⁶. Cette perception est évidemment contradictoire avec celle qui fonde le concept de domaine national susceptible d'être récupéré par l'État ou une collectivité publique. En effet, dans cette perception, il ne saurait y avoir de terrains vacants et sans maître, même s'il n'y a pas d'occupation actuelle.

Dans le Cameroun occidental, où la coutume demeure très forte, on rencontre paradoxalement moins de problèmes¹⁷⁷.

. Les variantes entre zones rurales et zones urbaines

Dans les zones rurales, sauf pression foncière forte, en particulier celles exploitées selon des méthodes « modernes », le droit écrit moderne ne s'applique guère, les populations intéressées ne se sentant pas concernées. Il est un peu tôt pour faire un bilan de la réforme de 2005 sur l'obtention du titre foncier, mais il est peu probable que la procédure, même simplifiée, intègre les comportements. On continue, sans titre, à occuper, à exploiter comme toujours les terrains dont personne ne discute ni les limites (connues *intuitu personae*), ni la propriété¹⁷⁸. De fait, c'est plutôt par ignorance et/ou manque d'intérêt que par refus délibéré de la loi que les populations rurales n'en tiennent pas compte. La règle reste celle de la coutume, dont l'emprise est devenue d'autant plus forte depuis quelques années que l'État n'avait plus les moyens d'affirmer sa prééminence comme dans les années 1970, selon une législation conçue dans cet esprit. Certains exploitants, dans les zones forestières, n'hésitent donc plus à revendiquer d'immenses étendues de forêt, sous prétexte que leurs ancêtres y avaient cueilli ou chassé autrefois... ! Et l'Administration se trouve assez démunie face à ces revendications : elle ne dispose d'aucun moyen, sinon des arguments législatifs totalement inadaptés, pour faire imposer sa loi. Il lui faut donc composer, « comprendre », et finalement entériner les faits, sans admettre vraiment, jusqu'à une époque récente, la nécessité corollaire de faire évoluer le dispositif légal et réglementaire.

En zone urbaine et surtout périurbaine, les opérations foncières sont pour ainsi dire toutes le fait d'opérateurs privés agissant au mépris des règles aussi bien domaniales et foncières que d'urbanisme ou d'habitat, avec toutes les conséquences qui en découlent pour la gestion des agglomérations concernées. Les terrains sont négociés avec des détenteurs dits « coutumiers », sans vérification réelle de la légitimité des droits du prétendu « propriétaire ». Les actes de cession ne sont évidemment pas enregistrés, ni validés administrativement, et les conflits sont à la mesure de ces incertitudes. Il faut y ajouter, encore une fois, toutes les conséquences qui peuvent résulter pour la gestion urbaine de l'absence d'identification des occupants fonciers.

● La gestion des conflits

. En zone rurale

Pour régler les conflits, il est habituel de faire appel à l'autorité traditionnelle, en l'occurrence le chef coutumier, reconnu par l'Administration. On peut simplement préciser que si le litige est strictement foncier, la règle est d'appliquer le droit coutumier local pour reconstituer les droits mis en cause ; s'il s'agit d'un conflit agro-pastoral, le chef peut être amené à exiger des réparations au profit de la partie lésée, selon les circonstances. Mais les parties peuvent aussi s'adresser à l'Administration, notamment le sous-préfet. On retrouve alors le rôle de la Commission consultative laquelle inclut, en zone rurale, des représentants des ministères techniques concernés. Cette commission sert d'instance d'arbitrage. En cas de

¹⁷⁶ Comme dans bon nombre de sociétés africaines, la terre n'appartient pas aux vivants mais aux ancêtres présents et à venir ; elle tient lieu de lien sacré entre les générations et constitue un fondement de l'avenir de cette continuité familiale plus ou moins large. L'accès à la terre doit donc être différencié de la propriété de celle-ci, dont la disposition entraînerait la fin du groupe familial.

¹⁷⁷ Pour certains chercheurs camerounais, la raison en serait politique ; le Cameroun occidental ayant voté massivement en 1972 pour la transformation du Cameroun en une république unie, accepterait donc les conséquences juridiques de cette démarche.

¹⁷⁸ En 1987, moins de 30 000 des 1 145 700 plantations que comptait le Cameroun étaient immatriculées, soit environ 2,4 % (cf. p. 45, in : *Analyse des conflits et du cadre juridique et institutionnel de l'environnement au Cameroun*, Minef/Pnud, Yaoundé, octobre 1995).

besoin, sa décision peut être portée devant les tribunaux de droit commun, mais les parties n'y recourent guère, compte tenu des aléas multiples de cette démarche (temps, coût, objectivité, etc.)

. En zone urbaine

Les terrains urbains sont ceux qui se situent dans les limites des agglomérations classées en centres urbains¹⁷⁹, ce qui pose le problème des limites avec les zones rurales périphériques et plus particulièrement des zones périurbaines, c'est-à-dire rurales, mais où se situe le développement urbain. Les problèmes sont ici surtout liés à un problème d'identification de l'autorité compétente, non résolu par la suppression entre commune rurale et commune urbaine.

Par ailleurs, les extensions anarchiques se développent sous la forme d'une occupation sans droit des terrains relevant du domaine national, avec parfois une certaine formalisation à défaut de légalisation et qui consiste dans la « vente » de parcelles plus ou moins loties par des prétendus détenteurs coutumiers¹⁸⁰. Cette démarche, faute de contrôle et de maîtrise de l'information, peut même aboutir à des cessions de parcelles du domaine public ou du domaine privé de l'État. Cette véritable anarchie foncière, plus ou moins de bonne foi, a pour effet d'amplifier de manière extraordinaire les problèmes déjà dramatiques de la gestion des grandes villes, et jusqu'à ce jour, l'Administration semble totalement impuissante en dépit des moyens légaux dont elle dispose¹⁸¹. Les tribunaux n'apparaissent pas non plus dans ce cas la solution susceptible de s'imposer, pour les mêmes raisons que dans les zones rurales. Les conflits se retrouvent donc d'abord devant l'Administration territoriale ou municipale invitée à arbitrer.

Sur la question des conflits fonciers au Cameroun, il convient de signaler une thèse récente, *Le contentieux de la propriété foncière au Cameroun*¹⁸², qui met en évidence à la fois l'importance et la complexité des conflits dans le pays, en analyse les modalités de traitement. Le travail, il faut le préciser, ne se limite pas à la propriété titrée ; il prend aussi en compte les questions coutumières dont on a dit qu'elles gardaient une grande place dans la gestion foncière.

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

Le contenu du domaine des collectivités locales était défini précisément par la législation de 1974 et les dispositions réglementaires de 1976. L'esprit était que les biens du domaine privé de l'État, ceux classés domaine public, pouvaient être transférés aux autres personnes morales de droit public pour « la réalisation d'opérations d'intérêt public, économique ou social », autrement dit quand l'État le juge opportun, et dans la mesure où l'État opère pour le compte d'une collectivité spécifiquement désignée. Cela demeurait vrai pour les dépendances du domaine national qui pouvaient être sollicitées par les collectivités locales, par la voie d'un dossier de demande très précis, indiquant notamment la nature du projet à réaliser, l'appréciation étant de la compétence du ministre en charge des Domaines¹⁸³.

En 2004, la législation portant décentralisation s'inscrit dans cet esprit, en adaptant la formulation de la législation de 1976 qui reste en vigueur¹⁸⁴, aux nouvelles collectivités locales. Les communes et ré-

¹⁷⁹ Cf. décret n° 79-189 du 17 mai 1979, réglementant la délimitation des centres urbains. Peu de communes ont fait l'objet de délimitation du périmètre urbain à ce jour. Cf. Touna Mama (dir.), *De la planification urbaine à l'urbanisme des projets de lotissements au Cameroun : impacts sur les stratégies d'accès à la propriété et aux services urbains*, Projet de recherche urbaine pour le développement, Projet Prud – Financement Gemdev/Isted, avril 2004, 122 p.

¹⁸⁰ Voir Touna Mama (dir.), *De la planification urbaine à l'urbanisme des projets de lotissements au Cameroun : impacts sur les stratégies d'accès à la propriété et aux services urbains*, précité, notamment le chapitre « Les questions foncières et les forces traditionnelles » sur les lotisseurs coutumiers, p. 58.

¹⁸¹ En particulier, la loi n° 80-22 du 14 juillet 1980, portant répression des atteintes à la propriété foncière et domaniale et domaniale.

¹⁸² Tchapmegni R., *Le contentieux de la propriété foncière au Cameroun*, Thèse pour le Doctorat en Droit, Université de Nantes, juillet 2008.

¹⁸³ Cf. art. 19 et s., décret n° 76-166 du 27 avril 1976.

¹⁸⁴ Art. 13.1 « Les projets ou opérations initiés par une commune sont exécutés conformément à la législation et à la réglementation domaniales en vigueur », loi n° 2004/018 du 22 juillet 2004, fixant les règles applicables aux communes.

gions ont un patrimoine, peuvent bénéficier de certaines dépendances relevant de l'État, mais dont la cession ou l'affectation à l'usage de la collectivité locale relève en dernière instance de l'État.

• Le patrimoine communal

Ainsi, les différentes entités gérées par l'État peuvent être transférées à la commune pour la mise en œuvre des compétences locales. Ainsi, « L'État peut céder aux communes tout ou partie de ses biens meubles ou immeubles relevant de son domaine privé, ou passer avec lesdites communes des conventions portant sur l'utilisation de ces biens »¹⁸⁵, en facilitant l'accès à la pleine propriété ou affectant un droit d'usage sur certains de ces meubles et immeubles.

Concernant les projets d'intérêt local initiés sur le domaine public maritime ou fluvial, « la commune est tenue de requérir l'autorisation du conseil régional par délibération »¹⁸⁶, soumise elle-même à l'approbation du représentant de l'État. Pour les projets ou opérations qu'il initie sur le domaine national, l'État prend la décision après consultation du conseil municipal de la commune concernée, sauf impératif de défense nationale ou d'ordre public¹⁸⁷. Mais pour servir d'assiette à des projets d'équipements collectifs, des terrains du domaine national peuvent, en tant que de besoin être immatriculés au nom de la commune.

• Le patrimoine de la région

De la même façon, le titre II de la loi fixant statut de la région est intégralement consacré à la gestion par la collectivité des différentes composantes du territoire : l'État peut céder aux régions, à la demande de celles-ci ou à l'initiative de l'État, tout ou partie de ses biens meubles ou immeubles relevant de son domaine privé¹⁸⁸. Dans le cadre de ce transfert de patrimoine, l'État peut également faciliter aux régions l'accès à la pleine propriété de tout ou partie des biens meubles et immeubles relevant de son domaine privé, ou affecter simplement le droit d'usage à ces régions de certains de ses biens meubles et immeubles.

Concernant le domaine public artificiel, celui-ci est géré exclusivement par l'État, mais celui-ci peut transférer par classement la gestion des monuments historiques aux régions¹⁸⁹. Le conseil régional concerné est consulté à propos des projets initiés par l'État sur le domaine national¹⁹⁰. Il en est de même pour les projets dans les zones urbaines.

¹⁸⁵ Art. 9, loi n° 2004/018 du 22 juillet 2004, texte précité.

¹⁸⁶ Art. 11, loi n° 2004/018 du 22 juillet 2004, texte précité.

¹⁸⁷ Art. 13, loi n° 2004/018 du 22 juillet 2004, texte précité.

¹⁸⁸ Art. 10, loi n° 2004/018 du 22 juillet 2004, texte précité.

¹⁸⁹ Art. 15, loi n° 2004/018 du 22 juillet 2004, texte précité.

¹⁹⁰ Art. 16.1, loi n° 2004/018 du 22 juillet 2004, texte précité.

Tableau de synthèse : Acteurs locaux, décentralisation et foncier au Cameroun

Acteur local	Nature CL ou CA (1)	Capacité juridique	Autonomie financière	Patrimoine foncier	Pouvoir domanial (2)	Fiscalité à base foncière	Ressources naturelles
Région	CA/CL	Oui	Oui				- Bois et forêts
Département	CA						
Commune et communautés urbaines	CL/CL	Oui	Oui	Terrains immatriculés au nom de la commune	Non	- Revenus du domaine - Fiscalité sur la propriété foncière bâtie et non bâtie, reversée par l'État ; patente (3); taxes locales - Redevances sur les produits forestiers	- Patrimoine forestier communal - Participation à la protection de l'environnement et des ressources naturelles
Arrondissement	CA						
Village	CA						Droits forestiers
Quartier	CA						
Chefferie	(4)						Droits forestiers, Participation, protection de l'environnement

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 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 patente inclut un droit proportionnel fonction de la valeur locative des locaux professionnels.
4. La chefferie traditionnelle continue de jouer un rôle dans le fonctionnement administratif, même si elle n'a pas de personnalité juridique.

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

Les lois de 2004 relatives à la décentralisation ne rentrent pas dans le détail de la fiscalité à base foncière des collectivités locales nouvellement créées. En effet, ces dispositions ne suppriment pas les dispositions antérieures. Ce qui suggère comme nous l'avons déjà signalé, que des collectivités locales ont certes été créées, mais sont dans l'impossibilité d'avoir une action autonome. Cependant, la question des ressources locales, à référence foncière ou non, est au cœur des réflexions actuelles des structures de suivi de la décentralisation, notamment par la mise en place d'un Comité national des impôts locaux et du lancement d'une étude sur la fiscalité locale.

L'ordonnance n° 74-1 a prévu quelques cas susceptibles de générer des ressources de caractère fiscal : l'établissement du livre foncier ; les inscriptions au livre foncier ; la délivrance de relevés d'inscriptions au livre ou de certificats ; les travaux topographiques, topométriques ou cadastraux¹⁹¹. À ces ressources qui reviennent directement à l'État gestionnaire du livre foncier, il faut ajouter les taxes et impôts à base ou référence foncière, qui sont la patente, la taxe d'habitation et la taxe foncière proprement dite.

L'ordonnance n° 74-2 a prévu des dispositions fiscales relatives aux revenus domaniaux qui peuvent venir des baux et aliénations du domaine privé, des redevances pour occupation privative du domaine public, des produits forestiers et de chasse¹⁹². Les lois de 2004 prévoient une redevance sur les domaines publics maritime et fluvial, et prévoient que soit reversée aux communes et aux régions une redevance sur les opérations d'aménagement dont la gestion serait transférée aux collectivités¹⁹³.

Les concessions sont aussi génératrices de revenus, lesquels sont partagés entre les intervenants. Ainsi, pour les concessions et les baux attribués sur le domaine national, les revenus sont répartis à raison de 40 % à l'État, 40 % à la commune du lieu de situation du terrain, et 20 % pour la collectivité villageoise intéressée, cette ressource devant être affectée à des réalisations d'intérêt général. Les revenus en question sont perçus par le receveur des domaines, versés au Trésor avant répartition entre les différents comptes concernés¹⁹⁴.

À ces ressources de caractère « domanial », mais qui ne sont pas nécessairement reversées aux communes, il faut ajouter l'essentiel, c'est-à-dire les produits de la fiscalité nationale à base plus ou moins foncière. On trouve ici en particulier la patente. Il faut y ajouter la taxe foncière, même si celle-ci demeure largement théorique compte tenu de l'absence de mise en place de moyens permettant de la collecter dans des conditions normales¹⁹⁵. En particulier, l'absence d'un adressage correct comme d'un système d'identification des occupants des parcelles (à défaut d'un cadastre classique), peut être mise en évidence comme cause de cette mauvaise gestion et donc de la non-rentabilité de la taxe foncière, comme d'ailleurs d'autres impôts pour lesquels il faut compter sur la bonne volonté des contribuables.

VI. La gestion des ressources naturelles

Le Cameroun a adopté ces dernières années deux volets législatifs importants concernant les ressources naturelles (en l'occurrence, la forêt, la chasse et la pêche, sujet éminemment sensible au Cameroun dont le bois constitue une ressource naturelle extrêmement importante, très disputée entre l'État central et les opérateurs locaux), mais aussi, l'environnement qui touche évidemment le secteur forestier, mais plus largement les zones rurales comme urbaines.

Ces deux volets législatifs se sont traduits par une refonte de l'organisation administrative de la gestion des ressources naturelles. Les diverses institutions qui s'occupent de forêts, qu'elles soient publiques ou privées, centrales, locales ou coutumières, sont fédérées autour de deux ministères résultant de la réforme de l'ancien ministère de l'Environnement, des Eaux et Forêts (Minef) : en 2005, un ministère des Forêts et de la Faune (Minfop)¹⁹⁶ et un ministère de l'Environnement et de la Protection de la nature (Minp)¹⁹⁷ ont été mis en place.

¹⁹¹ Cf. « Titre IV : De la fiscalité foncière » de l'ordonnance n° 74-1.

¹⁹² Cf. art. 14 et 15 de l'ordonnance n° 74-2.

¹⁹³ Art. 12, loi n° 2004/018 du 22 juillet 2004, fixant les règles applicables aux communes et art. 14, loi n° 2004/019 du 22 juillet 2004, fixant les règles applicables aux régions.

¹⁹⁴ Cf. art. 17, décret n° 76-166 du 27 avril 1976.

¹⁹⁵ Cf. loi n° 89-001 du 1^{er} juillet 1989, portant loi de Finances pour l'exercice 1989-1990, texte qui institue une taxe forfaitaire au prorata de la surface, pour les terrains bâtis ou non, à l'exception de ceux situés en dehors des centres urbains. Ce texte a été modifié à plusieurs reprises, tant pour ses modalités que pour ses taux. Par exemple, dans la loi de Finances n° 92-93, il a été précisé que la taxe concernait tout propriétaire, de droit ou de fait !

¹⁹⁶ Décret n° 2005/099 du 6 avril 2005, portant organisation du ministère des Forêts et de la Faune.

¹⁹⁷ Décret n° 2005/117 du 14 avril 2005, portant organisation du ministère de l'Environnement et de la Protection de la nature, modifié et complété par le décret n° 2005/496 du 31 décembre 2005.

Le ministre des Forêts et de la Faune est chargé « *de l'élaboration, de la mise en œuvre et de l'évaluation de la politique du Gouvernement en matière de forêt et de faune. À ce titre, il est responsable : de la gestion et de la protection des forêts du domaine national ; de la mise au point et du contrôle de l'exécution des programmes de régénération, de reboisement, d'inventaire et d'aménagement des forêts ; du contrôle du respect de la réglementation dans le domaine de l'exploitation forestière par les différents intervenants.* »¹⁹⁸ Le ministère dispose de services centraux, installés à Yaoundé, chargés de manière globale de la coordination et du suivi de l'exécution de la politique nationale forestière (gestion du patrimoine forestier) et faunique et de services extérieurs. Ils assurent à l'échelle des régions et des départements la coordination et le suivi de l'ensemble des activités du ministère.

Placée sous l'autorité d'un directeur, la direction des Forêts est chargée « *de la détermination du domaine forestier permanent ; de la délivrance des agréments et des titres d'exploitation forestière ; de la surveillance continue du couvert végétal et de la lutte contre la déforestation ; de l'élaboration et du suivi de l'exécution des projets relatifs à la conservation des forêts ; de l'élaboration et de la mise à jour de la carte forestière ; de la mise en œuvre des politiques relatives à la foresterie communautaire ; du suivi du développement des forêts communautaires* »¹⁹⁹.

• La nouvelle législation forestière

Le secteur forestier constitue un volet très important de l'activité économique du Cameroun. Cela justifie donc l'attention particulière que lui porte le législateur, lequel, en 1994, a une nouvelle fois modifié le Code forestier²⁰⁰. Aujourd'hui, le code de 1994 est toujours en vigueur mais il a fait l'objet de modification, par voie réglementaire²⁰¹.

Le titre III de la loi n° 94-01 portant régime des forêts distingue deux grandes catégories de forêts.

Les forêts permanentes, ou classées, qui sont constituées par les terres définitivement affectées à la forêt et/ou à l'habitat de la faune. Les forêts permanentes doivent couvrir au moins 30 % du territoire national et se subdivisent elles-mêmes en forêts domaniales et forêts communales.

Les forêts non permanentes, ou non classées, sont susceptibles d'être affectées à des utilisations autres que forestières. Elles comprennent trois catégories distinctes de forêts, à savoir : les forêts du domaine national, dont les produits appartiennent en principe à l'État et où les droits d'usage peuvent être normalement exercés ; les forêts communautaires, catégorie nouvelle, dont il est cependant précisé que les produits de leur exploitation appartiennent entièrement aux communautés villageoises concernées ; les forêts des particuliers.

La principale innovation consiste en la création de forêts faisant partie du patrimoine communal, dont la responsabilité de la gestion, de la conservation, et les ressources reviennent à la commune. Il s'agit des forêts classées pour le compte des communes (ce qui présuppose l'intervention et l'accord de l'Administration), ou plantées par celles-ci. Autrement dit, il s'agit, plus ou moins, d'une application du concept de foresterie communautaire, qui suppose que soient clarifiés deux points : qu'appelle-t-on une forêt communautaire ? Qu'appelle-t-on une communauté au sens juridique du terme, dans la loi forestière²⁰².

¹⁹⁸ Art. 1, décret n° 2005/099 du 6 avril 2005, portant organisation du ministère des Forêts et de la Faune.

¹⁹⁹ Art. 25, décret n° 2005/099 du 6 avril 2005, texte précité.

²⁰⁰ Loi n° 94-01 du 20 janvier 1994, portant régime des forêts, de la faune et de la pêche ; décret n° 94-436 du 23 août 1994, portant modalités d'application de la loi n° 94-01.

²⁰¹ Notamment, arrêté conjoint n° 000122/MINEFI/MINAT du 29 avril 1998, fixant les modalités d'emploi des revenus provenant de l'exploitation forestière et destinés aux communautés villageoises riveraines ; ordonnance n° 99/001 du 31 août 1999, complétant certaines dispositions de la loi n° 94/01 du 20 janvier 1994, portant régime des forêts, de la faune et de la pêche (sur la transformation des grumes) ; décret n° 2000/092/PM du 27 mars 2000, modifiant le décret n° 95/531/PM du 23 août 1995, fixant les modalités d'application du régime des forêts.

²⁰² Sur ce sujet, on consultera l'article : « Gestion communautaire des ressources forestières : évolution des concepts et mutations institutionnelles dans la zone de forêt humide du Cameroun » ; Diaw M. C., Mekoulou H. A. et Dicongué E., in : *Bulletin Arbres, forêts et communautés rurales*, n° 17, juin 1999, IPD/AC, p. 13-20 ; et récemment : Karsenty A., « Des 'communautés locales' problématiques », in : Méral P., Castellanet C. et Lapeyre R. (dir.), *La gestion concertée des ressources naturelles. L'épreuve du temps*, Gret-Karthala, 2008 : 277-288.

La loi fixe dans son article 2 la définition de la forêt : « *Sont, au sens de la présente loi, considérés comme forêts, les terrains comportant une couverture végétale dans laquelle prédominent les arbres, arbustes et autres espèces susceptibles de fournir des produits autres qu'agricoles.* » La loi est soucieuse d'intégration de l'écosystème forestier et elle est conçue, théoriquement, pour permettre une gestion harmonieuse et coordonnée de l'ensemble considéré sous l'angle des produits, ligneux, animaux et végétaux qui peuvent en être tirés. Cette approche rejoint celle des systèmes traditionnels, toujours soucieux de cette intégration dictée par un souci de préservation du milieu producteur. Au demeurant, on trouve de plus en plus de démarches semblables dans d'autres pays africains.

Mais évidemment, la véritable question est celle de définir ce que l'on entend par « communauté ». C'est déjà le problème de fond en matière d'organisation de l'Administration territoriale. Le problème se pose donc ici dans des termes encore plus aigus, à proportion des enjeux. Il faut se rappeler ici que chaque « communauté » est censée détenir un certain nombre de pouvoirs, en particulier sur les différentes formes de l'espace, dont la forêt, et donc la communauté devient une entité juridique (peut-on encore parler de personne juridique sans reconnaissance expresse ?) qui est identifiée par les pouvoirs qu'elle peut exercer sur un territoire donné, dans des proportions définies. Ce qui permet à certains analystes d'en donner la définition suivante : « *La communauté n'est pas nécessairement composée de personnes vivant toutes au même endroit ou ayant toutes une opinion sur les ressources locales, mais de ceux qui, en vertu de principe d'accès, de propriété et d'inclusion reconnus par la société, utilisent les ressources locales, les contrôlent, ou ont leur mot à dire concernant leur utilisation.* »²⁰³ La question se pose alors de la compatibilité d'une telle définition et de celle traditionnelle du droit administratif, question d'autant plus redoutable que la loi forestière renvoie parfois au « village », lequel appartiendrait donc aux deux ensembles législatifs, sans nécessairement avoir la même définition, ni juridique, ni administrative, ni économique, ni et peut-être surtout territoriale. Il est clair que sur ce point, une attention particulière devrait être portée à l'identification des collectivités rurales.

Outre l'identification de la communauté rurale bénéficiaire, la question des moyens de cette communauté pour faire respecter ses droits d'usage sur la forêt reste entière, au vu des rapports de force souvent inégaux entre les différents intervenants forestiers. En 2001, l'État a instauré un droit de préemption en faveur des communautés rurales, leur garantissant leur droit à participer à la gestion des ressources naturelles. Ainsi, « *toute forêt susceptible d'être érigée en forêt communautaire est attribuée en priorité à la communauté riveraine la plus proche* »²⁰⁴.

Cependant, « *la promotion de cette foresterie sociale* »²⁰⁵ rencontre des résistances. Ainsi, « *le zonage de l'espace forestier est perçu par les paysans comme une menace directe sur leur patrimoine foncier puisque les parcelles qui sont considérées comme 'libres de toute occupation' sont en réalité leurs réserves foncières. (...) Pour les paysans, la mise en valeur d'un espace crée des droits du point de vue coutumier que même les liens de sang n'arrivent pas à effacer. On peut donc en tirer l'affirmation que ces anciennes jachères mises en valeur sans rapport avec les besoins de l'unité socio-économique des acteurs, sont utilisées comme des marqueurs fonciers, ou plus encore comme des barrières à l'implantation des projets à vocation communautaire toutes les fois où leurs intérêts leur semblent mal pris en compte par 'la communauté'.* »²⁰⁶ D'une manière générale, les projets de gestion communautaires des ressources naturelles que l'on peut observer dans d'autres pays, pose tous la question des modalités de conception (occidentales) de ces projets au regard des activités préexistantes. Les difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre de ces projets dits communautaires posent plus globalement la question de l'intérêt général dans la gestion de ces ressources²⁰⁷.

²⁰³ Article précité, p. 14.

²⁰⁴ Art. 2, arrêté n° 0518/MINEF/CAB du 21 décembre 2001, instituant un droit de préemption pour les communautés locales en matière de foresterie communautaire.

²⁰⁵ Milol C. A., « Gouvernance et participation dans la gestion des ressources forestières au Cameroun : impacts inattendus sur les pratiques foncières », in : Eberhard C., *Law, Land Use and the Environment: Afro-Indian dialogues*, Institut français de Pondichéry, collection « Sciences sociales » 13, 2008, 549 p., p. 233-256, 236.

²⁰⁶ Milol C. A., « Gouvernance et participation dans la gestion des ressources forestières au Cameroun : impacts inattendus sur les pratiques foncières », article précité, p. 248-249.

²⁰⁷ Karsenty A., « Des 'communautés locales' problématiques », article précité.

Intérêt général qui est également questionné concernant l'attribution de concessions forestières pour exploiter les forêts permanentes du domaine national. Le Cameroun a en effet été conduit à modifier les modalités d'application du texte de 1994, en particulier en ce qui concerne la condition de nationalité camerounaise pour bénéficier d'une concession forestière. Le décret n° 95/531/PM du 23 août 1995, fixant les modalités d'application du régime des forêts en son article 65, retenait une condition de nationalité. Le nouvel article dans sa rédaction de 2000 ne l'impose plus : dorénavant, être camerounais ou être associé à un exploitant de nationalité camerounaise titulaire d'une concession, n'est plus une condition pour demander une concession forestière²⁰⁸. Cette disposition s'inscrit dans une politique d'ouverture des frontières dans la zone économique de la sous-région. Néanmoins, cela pose la question de l'ouverture de ce « marché » aux investisseurs étrangers quels qu'ils soient.

• La législation sur l'environnement

Mais par ailleurs, la gestion des ressources naturelles, outre les textes spécifiques qui sont consacrés à tel ou tel secteur, par exemple le droit forestier, doit aussi tenir compte de la loi n° 96-12 du 5 août 1996 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement.

L'article 1 de cette loi prend manifestement en compte la décentralisation en cours, mais aussi les préoccupations les plus récentes des environnementalistes : « *Le président de la République définit la politique nationale de l'Environnement. Sa mise en œuvre incombe au Gouvernement qui l'applique, de concert avec les collectivités territoriales décentralisées, les communautés de base et les associations de défense de l'environnement.* » Le texte distingue de manière très nette les collectivités, structures dotées de la personnalité morale et de l'autonomie, qui ont en quelque sorte un rôle « légal », et les communautés de base, sans existence juridique reconnue, mais qui existent.

L'article 2 enlève tout doute : il s'agit bien, dans cette loi-cadre, de traiter de l'environnement mais aussi des ressources naturelles²⁰⁹. La gestion de celle-ci reconnaît expressément l'importance de pratiques coutumières comme règle normative, ce qui valorise d'autant la reconnaissance des communautés de base comme partenaires²¹⁰.

Qui mieux est, la loi inclut de manière catégorique le sol dans les ressources naturelles, limitées, renouvelables ou non (art. 36). Ce qui justifie que « *Sont soumis à l'autorisation préalable de chaque administration concernée et après avis obligatoire de l'Administration chargée de l'Environnement, l'affectation et l'aménagement des sols à des fins agricoles, industrielles, urbanistiques ou autres...* » (art. 38-1)²¹¹. On retrouve cette place du sol dans les ressources naturelles dont la gestion fait l'objet du chapitre V du titre III de la loi.

²⁰⁸ Décret n° 2000/092/PM du 27 mars 2000, modifiant le décret n° 95/531/PM du 23 août 1995, fixant les modalités d'application du régime des forêts.

²⁰⁹ « *La gestion rationnelle de l'environnement et des ressources naturelles s'inspire, dans le cadre des lois et règlements en vigueur, des principes suivants : ...* »

²¹⁰ Parmi les principes cités dans l'article 9, figure celui de subsidiarité, « *selon lequel, en l'absence d'une règle de droit écrit, générale ou spéciale, en matière de protection de l'environnement, la norme coutumière identifiée d'un terroir donné et avérée plus efficace pour la protection de l'environnement s'applique* ».

²¹¹ Dans la même logique, l'article 40 soumet à l'avis préalable de l'Administration de l'Environnement les plans d'urbanisme et les plans de lotissements publics comme privés.

Annexe : Éléments de législation relatifs au Cameroun

- **Organisation et administration du territoire**

- Décret n° 74/490 du 17 mai 1974, portant institution des commissions pour le règlement des litiges de limites des circonscriptions administratives et des unités de commandement traditionnel
- Loi n° 74/23 du 5 décembre 1974, portant organisation communale, ensemble ses divers modificatifs
- Décret n° 77/85 du 22 mars 1977, fixant les modalités de fonctionnement et de gestion du Fonds spécial d'équipement et d'intervention intercommunale, ensemble ses textes modificatifs
- Décret n° 77-91 du 25 mars 1977, déterminant les pouvoirs de tutelle sur les communes, syndicats de communes et établissements communaux
- Décret n° 78-484 du 9 novembre 1978, fixant les attributions des chefs de circonscription administrative et des organismes et personnels chargés de les assister dans l'exercice de leurs fonctions
- Décret n° 79/189, réglementant les délimitations des centres urbains
- Loi n° 87/015 du 15 juillet 1987, portant création des communautés urbaines
- Décret n° 96/098 du 7 mai 1996, modifiant certaines dispositions du décret n° 77/87 du 22 mars 1977, fixant les modalités de fonctionnement et de gestion du Fonds spécial d'équipement et d'intervention intercommunale
- Loi n° 92-002 du 14 août 1992, fixant les conditions d'élection des conseillers municipaux. Modifiée et complétée par la loi n° 20006/010 du 29 décembre 2006
- Décret n° 94-232 du 5 décembre 1994, précisant le statut et les attributions des receveurs municipaux
- Décret n° 95-690/PM du 26 décembre 1995, fixant les modalités de répartition des centimes additionnels communaux
- Décret n° 96-008 du 7 mai 1996, modifiant certaines dispositions du décret n° 77-82 du 22 mai 1977, fixant les modalités de fonctionnement et de gestion du FEICOM
- Loi n° 96-06 du 18 janvier 1996, portant révision de la Constitution de 1972
- Loi n° 2004/017 du 22 juillet 2004, portant orientation de la décentralisation
- Loi n° 2004/018 du 22 juillet 2004, fixant les règles applicables aux communes
- Loi n° 2004/019 du 22 juillet 2004, fixant les règles applicables aux régions
- Loi n° 20006/010 du 29 décembre 2006, modifiant la loi n° 92-002 du 14 août 1992, fixant les conditions d'élection des conseillers municipaux
- Décret n° 2008/0752/PM du 24 avril 2008, précisant certaines modalités d'organisation et de fonctionnement des organes délibérants et des exécutifs de la commune, de la communauté urbaine et du syndicat de communes

- Décret n° 2008/376 du 12 novembre 2008, portant organisation administrative de la République du Cameroun

- **Gestion domaniale et foncière**

- Décret du 5 juillet 1921, réglementant le domaine public au Cameroun
- Arrêté du 15 septembre 1921, déterminant les conditions d'occupation du domaine public et relatif à la police et à la conservation de ce domaine
- Arrêté du 15 septembre 1921, déterminant les conditions d'application du décret du 11 août 1920 sur le domaine privé de l'État dans les territoires du Cameroun
- Décret du 10 juillet 1922, réglementant au Cameroun la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique
- Décret du 21 juillet 1932, instituant au Cameroun le régime foncier de l'immatriculation
- Décret-loi n° 63/02 du 9 janvier 1963, fixant le régime foncier et domanial au Cameroun oriental
- Décret n° 64/10/COR du 30 janvier 1964, pris pour l'application du décret-loi n° 2 du 9 janvier 1964, fixant le régime foncier et domanial au Cameroun oriental
- Instructions n° 1/VPM/INT/DOM relatives à l'application de l'article 6 bis du décret-loi n° 63/2 du 9 janvier 1963
- Loi n° 66/LF/4 du 10 juin 1966, réglementant la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique dans l'État fédéré du Cameroun oriental
- Loi n° 66-3/COR du 7 juillet 1966, modifiant les dispositions de l'article 5 du décret-loi n° 63/2 du 9 janvier 1963
- Décret n° 66/507 du 25 novembre 1966, pris en application de la loi n° 66-3 COR du 7 juillet 1966, fixant la procédure permettant l'immatriculation des droits fonciers coutumiers individuels
- Instructions n° 1/VPM/INT/DOM du ...1970, relatives à l'application de l'article 6 bis du décret-loi n° 63/2 du 9 janvier 1963
- Ordonnance n° 74/2 du 6 juillet 1974, fixant le régime domanial
- Ordonnance n° 74/3 du 6 juillet 1974, relative à la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique et aux modalités d'indemnisation
- Décret n° 76/165 du 27 avril 1976, fixant les conditions d'obtention du titre foncier
- Décret n° 76/166 du 27 avril 1976, fixant les modalités de gestion du domaine national
- Décret n° 76/167 du 27 avril 1976, fixant les modalités de gestion du domaine privé de l'État
- Décret n° 77/193 du 23 juin 1977, portant création de la Mission d'aménagement et d'équipement des terrains urbains et ruraux
- Décret n° 79/17 du 13 janvier 1979, relatif aux transactions immobilières privées
- Décret n° 79/194 du 19 mars 1979, fixant les règles relatives à la création des lotissements
- Loi n° 79/05 du 29 juin 1979, modifiant les articles 8 et 17 de l'ordonnance n° 74-1 du 6 juillet 1974 sur le régime foncier
- Loi n° 80/21 du 14 juillet 1980, modifiant et complétant certaines dispositions de l'ordonnance n° 74/1, fixant le régime foncier
- Loi n° 80/22 du 14 juillet 1980, portant répression des atteintes à la propriété foncière et domaniale
- Décret n° 81/185 du 4 mai 1981, réglementant les conditions de réalisation des lotissements spéciaux par la MAETUR

- Loi n° 81/03 du 7 juillet 1981, fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis
- Arrêté n° 79/PM du 10 juillet 1981, fixant les modalités d'attribution des parcelles de lotissements sociaux
- Loi n° 81/021 du 27 novembre 1981, modifiant la loi n° 80/22 du 14 juillet 1980, portant répression des atteintes à la propriété foncière et domaniale
- Circulaire n° 003/CAB/PR du 8 février 1982, relative à l'acquisition des terrains domaniaux, municipaux et des parcelles du domaine national
- Loi n° 83/19 du 26 novembre 1983, modifiant les dispositions de l'article 5 de l'ordonnance n° 74/1 du 6 juillet 1974, fixant le régime foncier
- Décret n° 83/609 du 26 novembre 1983, fixant les conditions d'obtention des titres de propriété dans le cadre de la copropriété des immeubles bâtis
- Décret n° 84/311 du 22 mai 1984, portant modalités d'application de la loi n° 80/22 du 14 juillet 1980 (répression des atteintes à la propriété foncière et domaniale)
- Lettre d'instruction du secrétaire général de la Présidence de la République à Monsieur le ministre de l'Urbanisme et de l'Habitat du 23 février 1985, relative à la rétrocession des terrains expropriés
- Loi n° 85/05 du 14 juillet 1985, modifiant l'article 1 de la loi n° 80/22 du 14 juillet 1980, portant répression des atteintes à la propriété foncière et domaniale
- Lettre circulaire n° 254/R.2.MINUH/D000, relative à la taille des lots dans les projets de lotissement
- Loi n° 85/05 du 14 juillet 1985, modifiant l'article 1 de la loi n° 90/22 du 14 juillet 1980, portant répression des atteintes à la propriété foncière et domaniale
- Loi n° 85/09 du 14 juillet 1985, relative à la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique et aux modalités d'indemnisation
- Lettre circulaire n° 001/Y.2/LC/MINUH/D. 210 du 4 janvier 1986, relative aux transactions sur des lots du domaine privé de l'État
- Circulaire n° 007/Y.5/MINUH/D000 du 3 mai 1986, relative aux transactions foncières en milieu urbain
- Arrêté n° 557/Y.30/MINUH/D.210 du 5 juillet 1986, fixant le délai de paiement du prix d'achat des terrains domaniaux
- Instruction n° 000017/X.5/MINUH/D210 du 18 novembre 1987, sur l'aliénation et l'acquisition des biens immeubles des personnes publiques
- Décret n° 87/1872 du 16 décembre 1987, portant modalités d'application de l'ordonnance n° 85/09 du 4 juillet 1985
- Lettre du 3 mars 1989, du Secrétariat général de la Présidence de la République à Monsieur le ministre de l'Urbanisme et de l'Habitat, relative à l'attribution des lots domaniaux
- Décret n° 90/1480 du 9 novembre 1990, modifiant et complétant certaines dispositions du décret n° 76/167 du 27 avril 1976, fixant les modalités de gestion du domaine privé de l'État
- Décret n° 90/1481 du 9 novembre 1990, modifiant et complétant certaines dispositions du décret n° 79/194 du 9 mai 1979, fixant les règles relatives à la création des lotissements
- Décret n° 90/1482 du 9 novembre 1990, modifiant et complétant certaines dispositions du décret n° 76/165 du 27 avril 1976, fixant les conditions d'obtention du titre foncier
- Circulaire n° 000016/Y20/MINUH/D000 du 11 mars 1992, relative au morcellement et à la mutation des titres fonciers de l'État au nom des personnes morales de droit public
- Décret n° 2004/320 du 8 décembre 2005, portant organisation du Gouvernement (Création du Mindaf)

- Décret n° 2005/481 du 16 décembre 2005, modifiant et complétant certaines dispositions du décret n° 76/165 du 27 avril 1976, fixant les conditions d'obtention du titre foncier

- **Urbanisme, construction, habitat**

- Ordonnance n° 73/20 du 20 mai 1973, régissant l'urbanisme en République unie du Cameroun
- Décret n° 77/140 du 13 mai 1977, portant création et organisation du Crédit foncier du Cameroun
- Décret n° 79/017 du 13 janvier 1979, relatif aux transactions immobilières privées
- Décret n° 81/185 du 4 mai 1981, réglementant les conditions de réalisation des lotissements spéciaux de la Maetur
- Arrêté n° 121/CAB/PM du 15 septembre 1981, définissant les normes de construction, de prix de revient et les plafonds de revenus conditionnant l'octroi des prêts du Crédit foncier du Cameroun
- Décret n° 81/236 du 17 juin 1981, modifiant et complétant le décret n° 77/140
- Arrêté n° 0036/CAB/PM du 12 mars 1983, modifiant et complétant l'arrêté n° 121/CAB/PM du 15 septembre 1981
- Arrêté n° 00832/Y.15.1/MINUH/DOOO du 20 novembre 1987, fixant les bases de calcul de la valeur vénale des constructions frappées d'expropriation pour cause d'utilité publique
- Loi n° 90/040 du 10 août 1990, relative à l'exercice et à l'organisation de la profession d'urbaniste
- Loi n° 90/041 du 10 août 1990, relative à l'exercice et à l'organisation de la profession d'architecte
- Décret n° 90/1353 du 18 septembre 1990, portant création et organisation de la Mission de promotion des matériaux locaux
- Loi n° 97/003 du 10 janvier 1997, relative à la promotion immobilière
- Loi n° 2004/003 du 21 avril 2004, régissant l'urbanisme au Cameroun

- **Environnement**

- Loi n° 94/01 du 20 janvier 1994, portant régime des forêts, de la faune et de la pêche
- Décret n° 94/436/PM du 23 août 1994, fixant les modalités d'application du régime des forêts
- Décret n° 95/413/PM du 20 juin 1995, fixant les modalités d'application du régime de la pêche
- Décret n° 95/466/PM du 20 juillet 1995, fixant les modalités d'application du régime de la faune
- Décret n° 95 /531/ PM du 23 août 1995, fixant les modalités d'application du régime des forêts
- Loi n° 96-12 du 5 août 1996, portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement
- Arrêté conjoint n° 000122/MINEFI/MINAT/du 29 avril 1998, fixant les modalités d'emploi des revenus provenant de l'exploitation forestière et destinés aux communautés villageoises riveraines.
- Ordonnance n° 99/001 du 31 août 1999, complétant certaines dispositions de la loi n° 94/01 du 20 janvier 1994, portant régime des forêts, de la faune et de la pêche

- Décret n° 2000/092/PM du 27 mars 2000, modifiant le décret n° 95/531/PM du 23 août 1995, fixant les modalités d'application du régime des forêts
- Arrêté n° 0518/MINEF/CAB du 21 décembre 2001, instituant un droit de préemption pour les communautés locales en matière de foresterie communautaire
- Décret n° 2005/099 du 6 avril 2005, portant organisation du ministère des Forêts et de la Faune
- Décret n° 2005/495 du 31 décembre 2005, modifiant et complétant certaines dispositions du décret n° 2005/099 du 6 avril 2005, portant organisation du ministère des Forêts et de la Faune
- Arrêté n° 100/PM du 11 août 2006, portant création d'un comité interministériel de facilitation pour l'exécution du programme sectoriel forêts/environnement

- **Finances publiques, fiscalité**

- Circulaire n° 001/C/MINFI/ETC du 4 juillet 1990, sur les tarifs et droits d'enregistrement, de timbre et des taxes dont la liquidation est effectuée par les services de l'Enregistrement, du Timbre et de la Curatelle
- Loi n° 91/003 du 30 juin 1991, portant loi de Finances de la République du Cameroun pour l'exercice 1991-1992 (dispositions concernant les tarifs des droits afférents aux opérations foncières)
- Décret n° 94/232 du 5 décembre 1994, portant création des recettes municipales
- Décret n° 95/690/PM du 26 décembre 1995, instituant la répartition des produits des CAC
- Arrêté n° 293/MINAT-MENEFI du 27 décembre 1996, portant création des Comités départementaux de suivi des impôts locaux

- **Textes divers**

- Loi n° 61/20 du 27 juin 1961, relative aux actes notariés
- Loi n° 76/25 du 14 décembre 1976, portant organisation cadastrale
- Décret n° 79/97 du 21 mars 1979, fixant la composition de la Commission administrative de délimitation cadastrale et les modalités de son fonctionnement
- Note de service n° 000105/Y.10/MINUH.A du 12 novembre 1987, suspendant les opérations immobilières rurales dans un rayon de 20 km de la ville de Yaoundé
- Loi n° 90/53 du 19 décembre 1990, portant liberté d'association
- Décret n° 2005/118 du 15 avril 2005, portant organisation du ministère de l'Agriculture et du Développement rural
- Loi no 2006/022, fixant l'organisation et le fonctionnement des tribunaux administratifs

FICHE PAYS

6

Cap-Vert

I. Le cadre général²¹²

La République du Cap-Vert est un petit État, indépendant depuis le 5 juillet 1975, constitué de neuf îles et de treize îlots (ces derniers inhabités), comptant en 2005 environ 511 000 habitants, avec un taux de croissance de 2,3 %. Cette population est principalement urbaine (55 %), et largement concentrée dans l'île de Santiago (55 % de la population totale). Praia, la capitale, à elle seule compte environ 25 % de la population de l'archipel. L'archipel dispose de peu de terres arables (environ 10 %), ce qui justifie en partie le fait que malgré des indicateurs économiques relativement bons, la pauvreté soit très présente et tende à s'étendre.

II. L'organisation administrative territoriale

Elle est organisée par différents textes qui mettent en place un processus de décentralisation progressive et ce depuis plusieurs années²¹³. Dans ce dispositif, les collectivités locales communales ont un rôle particulièrement actif à jouer comme acteurs de développement et de l'aménagement du territoire. Cette démarche, initiée dans un contexte où l'État central n'était présent que par quelques services déconcentrés, doit aujourd'hui être resituée pour tenir compte de l'institution en 1998 des gouverneurs civils.

• La représentation déconcentrée de l'État

La loi n° 82/V/98 du 21 décembre 1998, créant une charge de gouverneur civil, définit les principales caractéristiques de cette nouvelle et forte présence de l'État.

Le gouverneur représente pleinement et souverainement l'État dans la circonscription qui lui est confiée. Son poste étant à la fois politique et administratif (art. 2), il est au-dessus de tous les autres agents de l'Administration de l'État. Il dépend organiquement et hiérarchiquement du Premier ministre, et, fonctionnellement, il est le délégué de tous les autres ministres.

Son mandat est de trois ans. Il est nommé par décision du Conseil des ministres. Sa compétence territoriale, qui peut s'exercer sur une ou plusieurs municipalités, une ou plusieurs îles, est précisée par décret réglementaire.

Les attributions sont multiples, depuis la représentation du Gouvernement à l'ordre public, en passant par la supervision des activités des services déconcentrés, des entreprises publiques et autres organismes dépendant de l'État. Il participe aussi à l'élaboration de toutes les politiques et stratégies de l'État dès lors qu'il est question de sa circonscription territoriale de compétence. Ce qui peut l'amener, le cas échéant, à participer au Conseil des ministres, sans voix délibérante.

²¹² Les données de ce point I sont tirées du site www.ambafrance-cv.org.

²¹³ Loi fondamentale n° 47/III/89 du 13 juin 1989, portant statut des municipalités du Cap-Vert ; loi n° 48/III/89 relative aux élections municipales ; loi n° 52/A/90 relative à l'organisation et au fonctionnement de l'administration municipale ; loi DL n° 101-090 relative aux finances locales ; loi DL n° 106-90 du 8 décembre 1990, sur les associations municipales ; loi n° 134/IV/95 : *Que aprova o Estatuto dos Municípios* (loi n° 134/IV/95 portant statut des municipalités).

Le gouverneur dispose d'un large pouvoir de sanction qui peut s'appuyer sur une réquisition des services de police.

Il dispose aussi, pour l'exercice de ses fonctions, d'un pouvoir réglementaire, ses actes devant être publiés dans la série appropriée du *Bulletin officiel* (série 2).

Un cabinet est chargé d'appuyer son action. Composé de préférence de fonctionnaires en poste ou en service dans la circonscription, il constitue de fait le seul personnel administratif du Gouvernorat civil, celui-ci n'étant donc pas une administration déconcentrée supplémentaire.

Il est assisté aussi par un conseil consultatif composé des personnes qu'il nomme à cette fin, choisies aussi bien parmi les cadres de l'Administration que les personnalités civiles de toutes catégories mais représentatives ou qualifiées.

• L'organisation des collectivités territoriales décentralisées

Ces collectivités, les *municípios* ou municipalités, sont au nombre de 17. Elles sont placées sous la tutelle d'un Secrétariat d'État à la décentralisation.

Ces municipalités jouissent d'une autonomie que la loi n° 134/IV/95 prend soin de détailler à travers différents articles, sans doute pour mieux affirmer et en même temps délimiter le champ de cette autonomie : autonomie administrative²¹⁴ ; autonomie financière²¹⁵ ; autonomie patrimoniale²¹⁶ ; autonomie réglementaire (*autonomia normativa*), dans les domaines de leur compétence²¹⁷ ; autonomie organisationnelle (*autonomia organizativa*)²¹⁸. Cette autonomie ne doit pas être confondue avec « l'indépendance », capacité d'exercer cette autonomie dans le strict respect des lois en vigueur²¹⁹. Cette indépendance ne peut être comprise qu'assortie d'une application du principe de spécialité²²⁰ qui renvoie donc en même temps aux compétences légalement définies, et à celles respectives des différentes municipalités. L'exercice des pouvoirs municipaux, comme celui des pouvoirs de l'État, doit aussi tenir compte des exigences de décentralisation (les municipalités doivent s'appuyer sur des associations relais ; art. 9, loi n° 134/IV/95), comme de déconcentration (les municipalités doivent organiser leurs services de manière à permettre une réelle autonomie au niveau des différentes subdivisions municipales, par exemple les quartiers)²²¹.

Les municipalités disposent de trois instances : une assemblée municipale élue, une chambre municipale (ou conseil municipal), également élu, et un président de ce conseil (art. 45, loi n° 134/IV/95). Le nombre des membres de l'assemblée municipale est déterminé en fonction du nombre d'habitants de la municipalité, allant de 13 pour une population inférieure à 10 000 habitants, jusqu'à 21 pour plus de 30 000 habitants (art. 66, alinea 2, loi n° 134/IV/95). L'assemblée municipale est notamment compétente pour délibérer sur tout ce qui a trait au développement communal, à l'organisation et au fonctionnement des services, l'approbation du budget municipal, l'approbation du plan directeur et autres instruments d'urbanisme, au statut du personnel municipal, aux autorisations d'acquisitions ou d'aliénations d'éléments patrimoniaux (art. 81, loi n° 134/IV/95).

La chambre municipale est l'organe exécutif collégial de la municipalité (art. 82, loi n° 134/IV/95). Elle est composée de membres élus au suffrage universel et direct, soit un président et des conseillers dont le nombre est fonction du nombre d'habitants de la municipalité concernée (de 5 pour moins de 10 000 habitants à 9 pour plus de 30 000). On retiendra donc qu'à la différence de ce qui se pratique

²¹⁴ Cf. art. 2, loi n° 134/IV/95 : « O município goza de autonomia administrativa que compreende o poder de praticar actos administrativos. »

²¹⁵ Cf. art. 3, loi n° 134/IV/95 : « O município goza de autonomia financeira, possuindo finanças próprias que lhe permitem elaborar, aprovar, alterar e executar plano de actividades e orçamento, podendo ainda dispor de receitas próprias, ordenar et processar as despesas, arrecadar as receitas e recorrer ao crédito nos termos da lei. »

²¹⁶ Cf. art. 4, loi n° 134/IV/95 : « O município goza de autonomia patrimonial que consiste em ter e gerir património próprio que responde pelas dívidas e encargos perante terceiros. »

²¹⁷ Cf. art. 5, loi n° 134/IV/95.

²¹⁸ Cf. art. 6, loi n° 134/IV/95.

²¹⁹ Cf. art. 7, loi n° 134/IV/95.

²²⁰ Cf. art. 8, loi n° 134/IV/95.

²²¹ Cf. art. 10, loi n° 134/IV/95 : « O município deve aproximar a administração das populações, organizando os serviços de maneira a que tenham capacidade de decisão a nível das freguesias, dos bairros, povoados e zonas. »

ordinairement dans les pays francophones, le conseil municipal est totalement distinct de l'assemblée, et qu'il est élu, comme celle-ci, par la population concernée. Il est d'ailleurs impossible d'être membre simultanément des deux instances. La chambre municipale dispose de compétences spécifiques qui consistent principalement dans l'exécution des décisions de l'assemblée municipale, dans l'administration et la gestion des services techniques municipaux, dans la préparation et l'exécution du budget annuel, d'assurer la police municipale, de veiller à la mise en œuvre des documents d'urbanisme approuvés... (art. 92, loi n° 134/IV/95).

Le président de la chambre municipale est l'organe exécutif permanent de la municipalité (art. 94, loi n° 134/IV/95). Comme tel, il est le supérieur hiérarchique de tous les fonctionnaires publics (y compris donc ceux de l'État déconcentré). Le président est responsable de la mise en application des décisions et délibérations de la chambre municipale. Il dirige la police municipale. Il administre le patrimoine municipal²²².

Les compétences municipales telles que définies dans le chapitre II de la loi, dépassent les seuls services techniques communaux (voirie, habitat, assainissement, urbanisme), pour y ajouter l'éducation (enseignement élémentaire et primaire, transport scolaire, alphabétisation, etc.), l'action sociale (dont la santé de base), la culture (défense et valorisation du patrimoine historique, construction et entretien des musées, bibliothèques, centres de culture, publications scientifiques d'intérêt local, organisation des célébrations populaires et/ou religieuses traditionnelles, collecte des traditions orales, etc.), la jeunesse, les sports, mais aussi la planification du développement local et régional, le développement rural, les transports routiers (organisation et contrôle des transports, aménagement et entretien des voiries municipales et vicinales), le tourisme, l'environnement, la police et la sécurité, la formation professionnelle et l'emploi.

L'État assure la tutelle sur l'ensemble des municipalités, sous diverses formes précisées dans le chapitre VI de la loi n° 134/95. Une des premières formes est celle de l'inspection ou du contrôle. Elle consiste dans le fait que le Gouvernement doit procéder à tous les examens, analyses et investigations qu'il jugera nécessaires concernant le fonctionnement de la municipalité²²³. Ensuite la tutelle peut être administrative ; elle est alors exercée par l'Inspection générale des finances et porte sur les délibérations, décisions et actes des organes municipaux²²⁴. Le Gouvernement peut mettre en œuvre, par la justice administrative, selon les lois en vigueur, la nullité des actes illégaux des organes municipaux. Les actes soumis à l'approbation doivent être transmis à l'autorité de tutelle dans les cinq jours. Si dans un délai de soixante jours à compter de la réception de la notification de l'acte, l'autorité de tutelle ne s'est pas manifestée, l'approbation est présumée²²⁵.

III. La gestion domaniale et foncière

L'organisation domaniale et foncière demeurait jusqu'à récemment fondée sur un ensemble de textes assez disparates, dont certains, les plus importants institutionnellement, remontaient à l'époque coloniale portugaise. Ces documents de référence étaient quasiment introuvables au Cap-Vert quelles que soient les sources consultées, seuls quelques textes plus récents mais ponctuels demeurant accessibles. C'est un des facteurs qui a justifié l'adoption en 2007 de trois nouveaux textes permettant d'établir un nouveau régime juridique des terres. Il s'agit, d'une part, de la loi n° 5/VII/2007 du 2 janvier 2007 autorisant le Gouvernement à légiférer sur le régime des terres et l'expropriation d'utilité publique, et d'autre part, de deux décrets-lois, pris en application de la précédente, et réglementant d'une part, les principes et normes d'utilisation des terres tant par les personnes publiques que par les personnes privées (décret-loi n° 2/2007 du 19 juillet 2007), et d'autre part, établissant les règles relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique et moyennant une juste indemnisation (décret-loi n° 3/2007 du 19 juillet 2007). Le texte qui nous intéresse le plus ici est évidemment le décret-loi n° 2/2007.

²²² Cf. art. 98, loi n° 134/IV/95.

²²³ Cf. art. 124, loi n° 134/IV/95.

²²⁴ Cf. art. 126, loi n° 134/IV/95.

²²⁵ Cf. art. 130, loi n° 134/IV/95.

• Le dispositif législatif et réglementaire

L'élaboration du dispositif domanial et foncier (car les deux dimensions sont maintenues conformément à la culture juridique romaniste du système cap-verdien) est fondé sur un certain nombre de principes généraux qui sont énumérés dans ce que l'on peut considérer comme l'exposé des motifs ou le préambule du décret-loi n° 2/2007. Ces principes peuvent être énumérés comme suit :

- définir de manière claire les principes fondamentaux qui fondent et règlent la question des terres, incluant la reconnaissance de la propriété privée, la finalité sociale de la propriété, l'interdiction de les abandonner ;
- définir de manière claire le domaine public de l'État et des collectivités locales ;
- réglementer les modalités de transfert des terrains du domaine public de l'État au profit des collectivités locales ;
- définir de manière précise les domaines privés tant de l'État que des collectivités décentralisées, et en fixer de manière claire le régime juridique particulier ;
- établir une classification précise des terrains ;
- établir un régime juridique des réserves foncières ;
- réglementer le droit d'occuper à titre précaire ;
- fixer le pouvoir réglementaire des autorités locales sur les terrains relevant de leur juridiction.

Le décret-loi comprend de multiples titres, portant parfois le même numéro ; par exemple, il existe deux titres II successifs. La lecture du texte est donc parfois difficile, même si la cohérence globale est respectée.

. Les dispositions générales

Le texte prévoit un certain nombre de règles et de principes qui doivent donc s'appliquer quels que soient les sols considérés. Parmi ces principes, l'obligation pour l'État et les collectivités locales d'établir et de mettre en œuvre une politique foncière (art. 2) ; la nécessité de tenir compte des terrains comme « facteur constitutif de l'identité cap-verdienne » et donc de leur utilité socio-économique, écologique, dans le processus de développement, ce qui justifie que les terres doivent être valorisées de manière continue, en tenant compte de toutes les contraintes d'intérêt public comme écologiques (art. 3) ; la nécessité de prendre les mesures utiles pour préserver la qualité des sols ; la reconnaissance de la propriété privée (art. 5), au sens civiliste du terme, avec les trois caractéristiques classiques (usus, fructus et abusus), sous réserve des droits des autres et des limites légalement établies. On notera que le même article 4 affirme le principe selon lequel nul ne peut être privé en tout ou en partie de son droit de propriété sans une juste indemnisation, ce qui est le lien avec l'expropriation juridiquement définie par ailleurs. Dans la même démarche, le propriétaire, comme tout détenteur du terrain quel que soit le cadre juridique (location, usufruit, occupation, superficie, etc.) doit observer les règles établies pour protéger l'environnement par la législation appropriée. De même, dans les zones urbaines, des dispositions législatives ou administratives peuvent fixer des règles d'urbanisme, outre celles déjà établies par les législations en matière d'administration du territoire ou d'urbanisme (art. 6) ; un autre principe est celui de l'interdiction de l'abandon du terrain, lequel « constitue une violation grave des principes et règles d'utilisation des terres... » (art. 7) ; un dernier principe, assez spécifique, est celui selon lequel « tous les citoyens ont le droit et ou le devoir de participer à la définition des politiques relatives à l'usage des terrains... » (art. 9).

. Les « biens publics domaniaux et patrimoniaux »

On notera la rédaction inhabituelle de cet intitulé du titre II du décret-loi qui doit traiter à la fois du domaine privé et du domaine public. Sont concernés *a priori* tous les biens des acteurs publics, ce qui permet de les qualifier de publics, alors même qu'ils peuvent être domaniaux ou patrimoniaux, ce qui laisse supposer que sont du domaine public les premiers, par opposition aux seconds qui constitueraient le domaine privé ; on verra dans la suite qu'il n'en n'est rien.

. Le domaine public

Là encore, on constate un certain désaccord entre l'intitulé du chapitre correspondant (*Le domaine public de l'État*) et le contenu du même chapitre qui inclut par exemple un article 11 consacré au domaine public des collectivités locales.

Par-delà cette question de présentation, on retrouve des éléments assez classiques ce qui n'est pas réellement surprenant. La composition du domaine public de l'État, fixée dans l'article 10, fixe la liste de ces dépendances, laquelle inclut notamment : le lit et le sous-sol des « eaux intérieures », autrement dit des cours d'eau, lacs, étangs, traditionnellement énumérés, mais aussi le lit et le sous-sol des eaux « archipélagiques », et de la mer territoriale, ainsi que « *la plateforme continentale et la zone économique exclusive* ». On notera que cette dernière zone ne figure pour ainsi dire jamais dans la liste en question. Font également partie du domaine public de l'État, l'espace aérien, les filons et mines, les eaux souterraines, les cavités naturelles, les montagnes (on mesure l'incertitude de la référence quand on connaît le pays et certaines de ses îles), les cratères volcaniques éteints comme en activité, ainsi que les terrains limitrophes, dans une limite de 50 mètres, quand ils sont classés par la loi ; les plages, les routes et chemins publics ; le rivage de la mer et une bande d'une largeur de 80 mètres décomptée à partir de la limite des plus hautes marées ; les zones réservées pour les besoins de la défense nationale. Il faut y ajouter les terrains supportant des aéroports, des aérodromes et les ports côtiers.

Le domaine public des collectivités décentralisées comprend les éléments énumérés par l'article 11 (rues, places et jardins ; monuments municipaux ; voies communales et chemins vicinaux et de traverses traditionnellement utilisés par le public ; cimetières ; etc.). Il peut s'y ajouter les terrains et dépendances transférés du domaine public de l'État à celui des collectivités, en application de l'article A2. Cela peut concerner notamment les lits et sous-sols des cours et étendues d'eau intérieures, les eaux souterraines et les terrains riverains de la mer. Le transfert est opéré par une délibération du Conseil des ministres.

Le domaine public maritime est soumis à un régime juridique particulier fixé par une loi spécifique.

Tous ces terrains du domaine public sont soumis au même régime juridique dont les principales caractéristiques sont notamment les suivantes :

- les terrains du domaine public, que ce soit celui de l'État ou celui des autorités décentralisées, sont inaliénables, imprescriptibles et insaisissables ;
- les terrains du domaine public sont accessibles à tous et à chacun, de manière permanente, indépendamment d'une autorisation ou d'un permis ;
- les terrains du domaine public peuvent faire l'objet d'une occupation précaire ou peuvent être attribués à des personnes privées pour des besoins privés, dans le cadre d'un permis ou d'un contrat administratif de concession.

. Le domaine privé

C'est là que le texte devient particulièrement intéressant car il règle, dans les articles 15 à 17, trois situations complètement différentes : celle du domaine privé de l'État, celle du domaine privé des collectivités locales, et celle du « *domaine privé des personnes privées* » (art. 17).

- Le domaine privé de l'État

Appartiennent à ce domaine privé les terrains qui ne sont inclus définitivement ni dans le régime du domaine public, ni dans le régime de la propriété privée, que ce soit des personnes privées ou des collectivités locales (art. 15). L'alinéa 2 du même article précise que le domaine public dont il est question est aussi bien celui de l'État que celui des collectivités décentralisées.

Ces terrains du domaine privé de l'État peuvent faire l'objet de l'attribution d'un droit de superficie, d'un contrat d'emphytéose, d'une vente, d'une location, d'une autorisation d'usage ou d'occupation à titre précaire (terrains du domaine public, terrains destinés à l'exploitation de carrière, terrains nécessaires pour l'exploitation de gîtes miniers, terrains destinés à des fins spécifiques dont l'occupation n'en justifie pas d'autre forme de droit).

Peuvent acquérir des droits sur des terrains les personnes physiques de quelque nationalité que ce soit, sous réserve des limitations légales ; les personnes morales cap-verdiennes capables juridiquement d'avoir un droit de propriété immobilière ; les personnes morales et autres entités étrangères de droit public qui en ont la capacité juridique. Dans le cas des personnes morales étrangères, celles-ci doivent expressément accepter d'être soumises à la législation cap-verdienne.

L'État peut acquérir des terrains par contrat d'achat, par échanges de terrains, par association avec les propriétaires concernés, par l'exercice du droit de préférence, par expropriation pour cause d'utilité publique, par « *déclaration législative de domanialité* », par la reprise de concessions domaniales ou pa-

trimoniales. En outre, les terrains « vagues » (*vagos*), autrement dit vacants et sans maître, appartiennent à l'État (art. 69), sous réserve que personne ne puisse invoquer un titre de propriété ou un acte notarial ou juridique qui en justifie l'appropriation.

Toute acquisition de terrain appartenant au domaine privé de l'État par usucapion ou prescription est interdite.

- Le domaine privé des collectivités décentralisées

Sont inclus dans ce domaine les terrains qui, en vertu d'un titre légalement établi, appartiennent à celles-ci, ne font pas partie du domaine public ni ne sont d'utilité publique. Par ailleurs, l'État peut transférer à titre gratuit des terrains de son domaine à des collectivités décentralisées pour des besoins spécifiques.

Les dispositions ci-dessus, applicables aux terrains du domaine privé de l'État, sont applicables, *mutatis mutandis*, aux terrains du domaine privé des collectivités décentralisées.

- Le « domaine privé » des personnes privées

Sont considérés comme propriété privée des personnes privées les terrains qui sont soumis définitivement à un régime de propriété privée, en vertu d'un mode légitime d'acquisition. Le régime juridique de la propriété est fixé par le Code civil, sauf les modalités particulières prévues par la législation domaniale et foncière.

L'affectation d'un terrain, qu'il appartienne à une personne privée ou à une collectivité décentralisée, à une fin d'utilité publique, nécessite une déclaration d'utilité publique, laquelle emporte les effets d'une expropriation.

. La classification des terrains

Un titre entier est consacré à la matière, qui inclut aussi bien la classification des terres que le régime juridique des « réserves » foncières sous différentes formes.

- Terrains urbains et terrains ruraux

Les terrains sont répartis en terrains urbains et terrains ruraux. Sont urbains les terrains constitutifs des agglomérations ou destinés à leur extension, sont ruraux les autres terrains. Les modalités particulières de leur utilisation sont fixées par la législation sur l'aménagement du territoire et ses textes d'application.

- Les réserves foncières

Sont considérées comme des réserves les terrains exclus du régime de droit commun applicable à l'usage ou à l'occupation des terrains, en raison d'une fin spécifique établie par la loi ou un règlement particulier. Ces réserves sont classées en réserves intégrales où sont interdits tous usages et occupations. Sont réserves partielles les terrains où certaines modalités d'usage ou d'occupation peuvent être autorisées, en raison de la loi ou de règlements particuliers. L'article 24 établit une liste de zones susceptibles d'être ainsi constituées en réserves. Les réserves doivent faire l'objet d'une délimitation géographique et topographique. Elles doivent être placées sous l'autorité d'une Administration déterminée. Elles sont créées par un décret-loi qui, outre les limites, fixe les modalités pratiques applicables à la gestion et la conservation de la réserve.

. L'expropriation pour cause d'utilité publique

Elle est régie par le décret-loi n° 3/2007 du 19 juillet 2007. Ce texte remplace les dispositions anciennes de la loi n° 2030 du 22 juin 1948. Une raison importante de cette évolution législative peut être trouvée dans la Constitution du Cap-Vert qui « garantit le droit de propriété privée, comme les facultés d'user, de jouir et de disposer librement ». Ce droit ne peut être remis en cause que pour le seul motif d'utilité publique et moyennant indemnisation (art. 68 de la Constitution). Le décret-loi réaffirme donc ce principe et en détermine les modalités d'applications. De même, le texte affirme-t-il un autre principe fondamental, celui de la « proportionnalité » (*proporcionalidade*), à la fois matérielle (on ne peut exproprier plus qu'absolument nécessaire) et formelle (l'Administration ne peut pas utiliser des moyens permettant de réduire les compensations dues). Le texte fixe les règles applicables à l'identification de la propriété à exproprier, aux modes de transfert de celle-ci, à l'évaluation de l'indemnisation et aux recours possibles.

- **L'organisation administrative**

L'organisation administrative tient plus compte des pratiques que des dispositions institutionnelles évoquées précédemment. Cela est logique dans la mesure où les municipios sont en cours d'organisation, que la structuration des rapports entre services des municipalités et ceux de l'État est loin d'être achevée (parfois même à peine ébauchée). La seule Administration un peu présente est celle du Cadastre, mais là encore, concernant ce sujet, de multiples projets sont en cours d'élaboration qui devraient aboutir à une nouvelle organisation nationale et sans doute locale.

C'est dans ce sens qu'il faut situer le fait que le décret-loi n° 2/2007 prescrive dans son titre V des dispositions relatives au Cadastre et au registre foncier et d'immatriculation. La délimitation des terrains sera établie sous la forme d'un cadastre, lequel sera régi par une législation spéciale. De la même manière, un registre foncier sera établi par une législation ad hoc. Ces deux textes demeurent à produire.

- **Les pratiques foncières**

Les nouvelles lois sont trop récentes pour qu'il soit possible d'en apprécier la pertinence pratique, d'autant plus que de multiples textes sont nécessaires à leur application. Les éléments relatifs aux pratiques demeurent donc, pour l'instant, vraisemblablement ceux précédemment constatés dans l'étude menée à la fin des années 1990.

Ces pratiques sont extrêmement variables d'une île à une autre, voire d'une municipalité à une autre, en fonction le plus souvent de l'ancienneté des occupations et donc des modalités d'occupation ou d'appropriation du sol. On se trouve donc face à une extrême diversité des pratiques et des réalités domaniales et foncières, incluant tout aussi bien des vastes domaines appropriés (par exemple sur l'île de Santiago), que des occupations sans titre, plus ou moins légitimes, en zone rurale comme en zone urbaine. On doit souligner ici la forte croissance de l'habitat spontané dans les villes qui connaissent le plus fort développement, comme Praia la capitale. À l'inverse, le contrôle apparaît plus facile dans une île comme Sal où les terrains sont sans statut juridiquement établi. L'État, et donc la municipalité, peuvent en disposer.

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

Les municipalités sont responsables de l'administration et de la gestion des biens constituant leurs domaines public et privé. Par ailleurs, elles ont la charge de la gestion des biens des domaines public et privé de l'État qui sont situés sur le territoire municipal, sauf certaines exceptions dûment prévues par la loi, délibération ou décision des organes compétents de l'État²²⁶. Ces dispositions, comme on l'a indiqué plus haut, demeurent largement virtuelles sur le plan institutionnel, faute d'une clarification précise des compétences administratives, mais aussi faute d'une organisation et d'une logistique municipale appropriées. Mais dans le même temps, les présidents des municipalités se comportent bel et bien en responsables domaniaux et fonciers.

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

- **Les dispositions générales**

Les finances locales sont régies par deux lois de 1998, l'une relative aux finances municipales²²⁷, l'autre à l'impôt unique sur le patrimoine²²⁸. Ce dispositif remplace celui mis en place en 1990 qui avait

²²⁶ Cf. art. 27, al. 1 et 2, loi n° 134/IV/95 : « (...) 1. *Administração e gestão dos bens do domínio publico et privado municipal. 2. Gestão local de bens do domínio publico ou privado do Estado situados no territorio municipal, salvo nos casos expressamente excluidos por lei, delireração ou decisão dos orgaos competentes do Estado.* »

²²⁷ Lei n° 76/V/98 de 7 de Dezembro, de Finanças locais ; loi du 7 décembre 1998, sur les finances locales.

déjà pour finalité de permettre aux municipalités de mieux gérer leurs recettes. Ce texte transférait également au profit des municipalités les recettes résultant de cinq impôts jusque-là collectés au profit de l'État, dont deux à base ou référence foncière : l'impôt foncier rural et l'impôt foncier urbain²²⁹.

Les textes de 1998 ont été pris avec comme objectif de simplifier les choses. À cette fin, un certain nombre de mesures ont été précisées par la législation. Après le rappel de quelques points classiques (les municipalités disposent d'un patrimoine propre et de l'autonomie financière, les impôts et taxes municipaux ne peuvent être créés que si la loi le prévoit, etc.), la loi n° 76/V/98 énumère les recettes municipales potentielles.

En particulier, il convient de citer surtout « *le produit de l'impôt unique sur le patrimoine* », mais aussi, même s'ils sont moins importants, les taxes et impôts touristiques, sur le commerce informel, sur les véhicules automobiles, sur l'environnement, et encore les recettes tirées de la gestion des services municipaux, de la gestion des biens des domaines publics et privés municipaux, de l'occupation du domaine public, de l'occupation et de l'utilisation des places de marchés et de foires (art. 4 et 5, loi n° 76/V/98 du 7 décembre 1998).

La loi prévoit également que toute aliénation d'un bien patrimonial municipal doit être réalisée par vente aux enchères ou par appel d'offres, selon les modalités prévues par les dispositions légales en vigueur (art. 8, loi n° 76/V/98).

Il est à souligner que « *la liquidation et le recouvrement des impôts municipaux sont de la responsabilité des municipalités* » (art. 16, loi n° 76/V/98), ces travaux pouvant être réalisés avec l'appui des services de l'État ou de partenaires spécifiques, cette disposition étant particulièrement importante pour la gestion de l'impôt unique sur le patrimoine.

• L'impôt unique sur le patrimoine

Le régime de cet impôt est fixé par la loi n° 79/V/98 du 7 décembre 1998. Cet impôt à caractère municipal est unique.

Il est fonction de plusieurs critères : valeur patrimoniale fiscale des biens situés sur le territoire municipal, qu'il s'agisse de propriétés agricoles, de terrains à construire ou de terrains urbains ; valeur des cessions onéreuses ou gratuites de biens meubles et immeubles soumis à l'enregistrement ; valeur des opérations relatives aux sociétés soumises à la formalité de l'enregistrement ; plus-value résultant de la valorisation des terrains par la construction, la revente, etc. La valeur patrimoniale fiscale est évaluée par évaluation, laquelle tiendra compte notamment des modifications intervenues, de l'aspect esthétique extérieur, des services disponibles (eau, égouts, etc.)²³⁰.

La loi insiste sur le fait que les règles relatives à la détermination de l'assiette, à la liquidation et au recouvrement de l'impôt devront être aisément compréhensibles par les contribuables.

Les municipalités, compétentes par principe pour l'ensemble de la gestion de l'impôt, peuvent recourir aux services de l'État ou à des services spécialisés, créés pour ce faire, disposant de l'autonomie administrative et financière. Les travaux incluent notamment l'évaluation des propriétés, l'actualisation des registres fonciers, une contribution à la gestion du Cadastre rural ou urbain, l'inventaire et l'enregistrement des biens fonciers des autorités publiques²³¹.

²²⁸ Lei n° 79/V/98 de 7 de Dezembro, regula o Imposto unico sobre o Patrimonio ; loi portant réglementation de l'impôt unique sur le patrimoine.

²²⁹ Casas C., *Synthèse sur la décentralisation et sur les municipalités de la République du Cap-Vert*, Association des municipalités du Cap-vert, novembre 1996, p. 3.

²³⁰ Art. 6, loi n° 79/V/98 du 7 décembre 1998.

²³¹ Art. 10, loi n° 79/V/98 du 7 décembre 1998.

Annexe : Éléments de législation relatifs au Cap-Vert

- **Organisation et administration du territoire**

- Lei Constitucional n° 01/IV/92 de 25 de Setembro de 1992
- Decreto-lei n° 47/80 de 26 de Junho de 1980, estabelece as regras aplicáveis ao orçamento e contabilidade municipais
- Loi n° 47/III/89 du 13 juin 1989, portant statut des municipalités du Cap-Vert (abrogée par la loi n° 134 de 1995)
- Loi n° 48/III/89 du 13 juillet 1989, portant loi électorale municipale
- Décret-loi n° 52-A/90 du 4 juillet 1990, relatif à l'organisation et au fonctionnement des municipalités
- Decreto-lei n° 101-N/90 de 23 de Novembro de 1990, cria os gabinetes técnicos intermunicipais, adiante designados por Gati
- Decreto-lei n° 101-O/90 de 23 de Novembro de 1990, aprova a nova lei das finanças locais
- Decreto-lei n° 101-P/90 de 23 de Novembro de 1990, regula o estatuto jurídico dos mediadores de seguros
- Decreto-lei n° 106/90 de 8 de Dezembro 1990, define a associação de municípios
- Decreto n° 110/90 de 8 de Dezembro de 1990, regula a requisição para os serviços municipais, serviços autónomos ou empresas municipais, do pessoal da Administração Central
- Decreto n° 112/90 de 8 de Dezembro, regula o destacamento de pessoal com funções policiais para prestar serviços aos municípios, enquanto não for organizado o corpo de polícia municipal
- Decreto n° 113/90 de 8 de Dezembro de 1990, estabelece a organização e o funcionamento dos serviços municipais autónomos
- Décret-loi n° 122/91 du 20 septembre 1991, modifiant certains articles de la loi n° 48/III/89, portant loi électorale municipale
- Décret-loi n° 123/91 du 20 septembre 1991, modifiant et abrogeant certains articles du DL n° 52-A/90 du 4 juillet 1990, sur l'organisation et le fonctionnement des municipalités
- Loi n° 14/IV/91 du 30 décembre 1991, relative au statut des élus municipaux
- Decreto-lei n° 24/94 de 11 de Abril de 1994, integra os serviços desconcentrados da Promoção social, no Município em cujo territorio exercem a sua actividade
- Decreto-lei n° 31/94 de 2 de Maio de 1994, altera o regime jurídico das Empreitas das Obras publicas
- Deliberação de Assembleia municipal aprovado em 4 de Maio de 1994, aprova o Código de posturas da Câmara municipal do concelho de S. Filipe
- Loi n° 134/IV/95, approuvant le statut des municipalités
- Decreto-regulamentar n° 2/98 de 2 de Março de 1998, regula o processo de perda de mandato dos titulares dos orgaos municipais

- Decreto-regulamentar nº 3/98 de 2 de Março de 1998, fixa a remuneração base de delegado municipal
- Lei nº 76/V/98 de 7 de Dezembro, de finanças locais
- Lei nº 79/V/98 de 7 de Dezembro, regula o Imposto unico sobre o Patrimonio
- Decreto-regulamenta nº 7/98 de 7 de Dezembro de 1998, sobre o dever de informar que recai sobre os Municipios
- Lei nº 82/V/98 de 21 de Dezembro de 1998, cria o cargo de Governado Civil
- Decreto-lei nº 18/99 de 26 de Abril de 1999, aprova o regulamento do Imposto unico sobre o Patrimonio
- Decreto-lei nº 21/99 de 26 de Abril de 1999, define o perfil e competência do Delagado municipal
- Decreto-lei nº 22/99 de 26 de Abril de 1999, permite aos municipios, o uso dos meios informáticos na contabilidade municipal
- Decreto-regulamentar nº 2/99 de 26 de Abril de 1999, fixa o vencimento mensal e demais regalias conferidas ao Governador civil

- **Domaines/Foncier**

- Decreto-regulamentar nº 6/98 de 7 de Dezembro, sobre a organização do Cadastro e do inventario e a elaboração geral dos bens do Estado
- Loi nº 5/VII/2007 du 22 janvier 2007, autorisant le Gouvernement à légiférer sur le régime juridique des terres et l'expropriation pour cause d'utilité publique
- Decreto Legislativo nº 2/2007 de 19 de Julho 2007, estabelece os principios e normas de utilização de solos, tanto pelas entidades publicas como pelas entidades privadas
- Decreto Legislativo nº 3/2007 de 19 de Julho 2007, regula e expropriação de imoveis et de direitos a este relativo, pela extinção da titularidade do expropriado e concomitante transferência desta para o Estado, auarquias locais ou quaisquer outras entidades publicas ou privadas, por causa de utilidade publica e mediante justa indemnização

- **Divers**

- Lei nº 57/II/85 de 22 de Junho de 1985, define os principios fundamentais do planeamento urbanistico
- Decreto nº 130/88 de 31 de Dezembro de 1988, aprova o novo Regulamento geral de Construção e Habitação Urbana e revoga o Regulamento Geral de Construção e Habitação Urbana, aprovado pelo Diploma Legislativo nº 1 043 de Junho de 1950, e toda a legislação contraria ao presente diploma
- Decreto nº 118/92 de 28 de Setembro de 1992, aprova os novos Estatutos de Instituto de Fomento da Habitação
- Regulamento de alienação de lotes de terreno para construção ; Camara municipal de Porto Novo (BO da Republica de Cabo Verde 18 de Janeiro de 1993)
- Resolução nº 23/98 du 8 de Junho de 1998 (portant création de l'INAG)

FICHE PAYS

7

Congo

I. Le cadre général

D'une superficie de 342 000 km², le Congo est un pays à dominante urbaine puisque près de 60 % de la population (4 millions)²³² est concentrée dans les villes de plus de 5 000 habitants, essentiellement à Brazzaville et à Pointe-Noire qui à elles deux concentrent plus de 50 % de la population nationale.

Bien que riche en ressources naturelles, à commencer par la forêt et le pétrole, le pays demeure économiquement faible, avec un taux de croissance annuel du PIB estimé en 2005-2006 à près de 4 %, et un PNB de 940 \$US par habitant.

Pays largement forestier, le Congo est partagé en trois grandes zones, le Nord incluant la cuvette du fleuve Congo, les plateaux du Centre et le Sud (plaine du Niari, massifs et collines, rivage océanique).

Il faut par ailleurs redire que le pays est très largement forestier (entre 50 et 60 % du territoire selon les sources), et que les activités rurales y sont extrêmement limitées. Les enjeux fonciers sont donc très largement urbains, même si l'aménagement de grands projets agricoles, notamment dans la région de Dolisie, provoque des changements dans l'économie rurale et donc dans les rapports à la terre.

Indépendante depuis le 15 août 1960, la République du Congo a connu divers régimes politiques et n'a accédé à une relative démocratie que depuis la Conférence nationale de 1990. Après un nouvel épisode de guerre civile à partir de 1997, qui ne s'est réglé qu'au début des années 2000, un certain nombre de processus de rénovation institutionnelle et législative sont en cours, notamment en ce qui concerne l'administration territoriale, la gestion de la terre et celle des ressources naturelles.

II. L'organisation administrative territoriale

La loi n° 9-2003, fixant les orientations fondamentales de la décentralisation, a confirmé le choix constitutionnel de poursuivre, en République du Congo, la mise en place d'un dispositif d'administration territoriale décentralisée, et en a établi les bases. L'article 1 du texte dispose en effet que « *L'Administration décentralisée se réalise dans le cadre du département et de la commune.* » La logique fondamentale de cette décentralisation est celle du réalisme ; il convient de ne mettre en place des collectivités décentralisées que dans la mesure où celles-ci pourront assumer les responsabilités de l'autonomie locale. L'article 1 précité, dans son alinéa 2, est explicite sur ce point : « *Toute circonscription administrative, ayant une population jugée suffisante et un niveau de développement permettant de dégager les ressources susceptibles de garantir, à terme, les conditions d'une libre administration et sur rapport du ministre en charge de l'Administration du territoire et de la décentralisation, peut être érigée en collectivité locale.* »

À partir de ce principe, « *les circonscriptions administratives, dotées de la personnalité juridique et jouissant de l'autonomie foncière, ont le statut de collectivités locales* » (art. 6, loi précitée). Elles sont administrées par des conseils locaux élus au suffrage universel direct.

²³² Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2008*, De Boeck, Bruxelles, 2008, 424 p., p. 391.

Les collectivités locales disposent de « *la plénitude de compétence dans la gestion des affaires propres* »²³³. En fait, il s'agit des « affaires d'intérêt local », les autres compétences devant être déterminées dans le cadre d'une répartition entre l'État et les collectivités.

Les caractéristiques principales de ce dispositif sont le remplacement de la région par le département, conformément aux dispositions de la Constitution de 2002, et la multiplication des niveaux de circonscriptions, certaines ayant le statut de collectivité décentralisée.

• L'organisation déconcentrée

L'administration territoriale de l'État est organisée en circonscriptions administratives, lesquelles sont : le département, le district, la commune, la communauté urbaine, l'arrondissement, la communauté rurale, le quartier et le village (art. 1, décret n° 2003-20 du 6 février 2003, portant fonctionnement des circonscriptions administratives territoriales).

Le **département** est placé sous l'autorité du préfet, nommé par l'État, dont il est le représentant au niveau du département. « *Le préfet a la charge des intérêts nationaux, du respect des lois et de l'ordre. Il veille à l'exécution des règlements et des décisions gouvernementales et est qualifié pour conclure des contrats au nom de l'État dans le cadre du département* » (art. 15, décret précité). Il est aussi garant de l'ordre public. Il exerce aussi le contrôle des actes des autorités locales décentralisées.

Le **district** est une portion du département. Il est placé sous l'autorité d'un sous-préfet nommé par décret du président de la République. Il a pour rôle d'assister le préfet « *dont il est le délégué pour les affaires relevant de sa circonscription administrative* » (art. 56, décret précité).

La **commune**, qui jouit donc d'un double statut, est aussi circonscription administrative, le maire y étant le représentant de l'État, en charge de l'application de la loi, de l'ordre public et de l'état civil.

L'**arrondissement** est placé sous l'autorité d'un administrateur-maire, nommé par décret par le président de la République. Il veille, sous l'autorité du maire, à l'exécution des lois et règlements, des décisions du Gouvernement, mais aussi des décisions du conseil municipal. On doit souligner ici que de fait, l'arrondissement est en même temps une circonscription administrative déconcentrée et communale.

La **communauté urbaine** est « *une circonscription administrative constituée par une agglomération urbaine d'habitants comprenant un certain nombre de quartiers voisins appartenant à une même entité administrative et géographique, connaissant un minimum de développement économique, social et culturel ; elle est appelée à disposer de ressources susceptibles de garantir, à terme, les conditions d'une libre administration* » (art. 22, loi n° 3-2003 du 17 janvier 2003, fixant l'organisation administrative territoriale). Elle est placée sous l'autorité d'un administrateur-maire nommé par décret du président de la République.

La **communauté rurale** est « *une circonscription administrative constituée par un groupement d'habitants d'une même agglomération rurale ayant un niveau de développement caractérisé par la présence d'un minimum d'infrastructures de base et de services publics* » (art. 24, loi n° 3-2003). Elle regroupe un certain nombre de villages contigus sur un périmètre déterminé. Elle est placée sous l'autorité d'un administrateur délégué nommé par arrêté du ministre chargé de l'Administration du territoire. Il est placé sous l'autorité directe du sous-préfet du district de son ressort territorial.

Le **village**, entité administrative de base de la communauté rurale, « *composé d'habitants unis par une communauté d'intérêts économiques, sociologiques, culturels et historiques* » (art. 32, loi n° 3-2003), est créé par arrêté préfectoral. Il est « *placé sous l'autorité d'un chef de village nommé par arrêté du préfet, sur proposition du sous-préfet* » (art. 125, décret précité). Il assiste l'administrateur délégué dans l'exécution de ses fonctions. Il faut souligner ici qu'il est en charge du règlement à l'amiable des différends mineurs.

Le **quartier** « *est l'entité administrative de base d'une commune, d'une communauté urbaine ou d'un arrondissement* » (art. 27, loi n° 3-2003). Créé par arrêté préfectoral sur avis motivé du maire de la commune ou de l'administrateur-maire de l'arrondissement ou de la communauté urbaine, il est placé sous l'autorité d'un chef de quartier nommé par arrêté préfectoral.

²³³ Art. 3, loi n° 9-2003 du 6 février 2003.

• La décentralisation

. Le département, collectivité décentralisée

Son exécutif appartient au président du conseil départemental élu par le conseil en son sein. Ce président est assisté d'un vice-président lui aussi élu, d'un secrétaire exécutif et d'un secrétaire général du département, ce dernier étant nommé par le président « *parmi les cadres de la fonction publique territoriale* » (art. 56, loi n° 7-2003).

Il est en charge des affaires départementales que le conseil règle par voie de délibérations. En outre, le conseil émet son avis pour les questions relatives aux plans d'aménagement et aux programmes d'investissements relatifs au département.

. La commune

Comme le département, elle comporte un exécutif et une instance délibérante.

L'instance délibérante, le conseil municipal, est élu comme on l'a indiqué, au suffrage universel direct. Le nombre des élus est proportionnel à la taille de la population de la commune. « *Le conseil municipal règle, par ses délibérations, les affaires municipales, conformément à la loi.* »

L'exécutif est élu par le conseil municipal en son sein. Le président élu porte le titre de maire. Celui-ci préside le bureau exécutif du conseil qui est composé, outre du maire, d'un vice-président et d'un secrétaire. Il existe en outre un secrétaire général du conseil municipal qui est nommé par le président du conseil parmi les cadres de la fonction publique territoriale.

Tableau : Organisation administrative et décentralisation au Congo

Circonscription administrative	Nb	Collectivité territoriale	Nb	Personnalité morale	Autonomie financière	Instance délibérante	Exécutif
Département				Non	Non		
		Département		Oui	Oui	Conseil départemental élu	Président du conseil départemental
District				Non	Non		Sous-préfet
Commune		Commune de plein exercice (2)		Oui	Oui	Conseil municipal élu	Maire
Arrondissement		Arrondissement		Non	Non		Administrateur maire nommé
Communauté urbaine				Non	Non		Administrateur maire nommé
Communauté rurale				Non	Non		Administrateur délégué
Canton				Non	Non	Non	Chef de canton
Village				Non	Non	Non	Chef de village
Quartier				Non	Non	Non	Chef de quartier nommé par préfet

III. La gestion domaniale et foncière

Elle était caractérisée depuis 1992, par une extrême incertitude, au moins au plan des textes. En effet, jusque-là, la législation domaniale et foncière s'appuyait sur une loi « révolutionnaire », celle du 21 avril 1983²³⁴, dont l'article 1 donnait sans ambiguïté l'esprit : « *la terre est (...) la propriété du peuple représenté par l'État* »²³⁵. Or, une des grandes mutations juridiques en 1992 avait consisté dans la réhabilitation de la propriété privée. Partant de là, les juristes et les cadres de l'Administration congolaise avaient été amenés à considérer que la législation de 1983 était abrogée de fait et de « droit » sinon par un texte *ad hoc* pour tout ce qui concernait les droits privatifs sur les terres. Ce qui avait eu pour effet de redonner sa valeur juridique à la législation antérieure. Cette situation a depuis été corrigée.

• Le dispositif législatif et réglementaire

Ce dispositif repose aujourd'hui sur une série de textes, parmi lesquels il faut citer la loi n° 9-2004 du 26 mars 2004 portant Code du domaine de l'État, la loi n° 10-2004 de la même date fixant les principes généraux applicables aux régimes domanial et foncier, mais aussi la loi antérieure n° 17-2000 du 30 décembre 2000 sur le régime de la propriété foncière au Congo.

. Le domaine public

Les dispositions qui le concernent sont celles du texte de 1983 tel que modifié et complété par les textes subséquents, notamment pour ses modalités d'application. Il s'agit d'une vision classique du domaine public, celui-ci pouvant être celui de l'État ou des collectivités décentralisées. On y retrouve donc le domaine public naturel et le domaine artificiel, l'ensemble de ces dépendances étant soumises au régime juridique caractérisé par l'inaliénabilité, l'insaisissabilité et l'imprescriptibilité. Ce domaine peut être occupé, là encore selon des modalités classiques, par affectation ou autorisation expresse d'occuper, les modalités de ces occupations étant fixées par un décret *ad hoc*, n° 2005-515 du 26 octobre 2005.

Il faut pour finir sur ce sujet indiquer que depuis 2005, il existe un ministère en charge spécifiquement, outre de la réforme foncière, de la « *préservation du domaine public* ».

. Le domaine privé

Là encore, l'approche, largement celle de 1983, est très classique ; il s'agit de l'ensemble des biens immeubles immatriculés au nom de l'État ou des collectivités, et des biens vacants et sans maître.

. La propriété foncière

Elle est régie par un dispositif juridique classique fixé par la loi n° 17-2000. En vertu des dispositions de ce texte, la propriété foncière implique l'immatriculation du terrain et l'inscription des droits réels, à commencer par celui de propriété selon des procédures appropriées permettant de purger les situations juridiques antérieures et donc de donner un caractère inattaquable aux droits inscrits.

Il est important de noter que l'immatriculation est obligatoire pour que la propriété foncière puisse être établie. D'autre part, la loi congolaise écarte tout effet de la prescription relativement aux droits réels, tant à titre extinctif qu'à titre acquisitif.

. Les droits fonciers coutumiers

Un régime spécifique leur a été ménagé par les différents textes déjà mentionnés. En fait, la législation reprend, dans d'autres rédactions, des dispositifs qui existaient ou avaient déjà existé. Il est dorénavant possible d'établir des certificats provisoires de propriété à partir des droits fonciers coutumiers. Le problème est que ces documents provisoires sont conçus pour être transformés en titres fonciers, après immatriculation du terrain, celle-ci ne pouvant intervenir qu'après la mise en valeur du terrain. Autrement dit, la logique fondamentale n'a pas changé ; il ne s'agit pas vraiment de valider les droits fonciers cou-

²³⁴ Loi n° 52/83 du 21 avril 1983, portant Code domanial et foncier en République populaire du Congo.

²³⁵ Ce texte est au demeurant rigoureusement conforme à l'esprit et à la lettre de certaines dispositions de la Constitution de l'époque, en ses articles 30 et suivants, notamment l'article 30 (« *En République populaire du Congo, les principaux moyens de production sont la propriété du peuple* »), l'article 31 (« *Sur toute l'étendue de la République populaire du Congo, la terre est la propriété du peuple. Tous les titres fonciers et les droits coutumiers sont abolis. Tout usage de ces titres et droits est contraire à la constitution et puni par la loi* »). Qui mieux est, l'article 33 précise même que « *la propriété privée ainsi que le droit d'héritage sur les biens autres que la terre sont garantis* » !

tumiers en tant que tels, par un dispositif et une procédure *ad hoc*, plus ou moins décentralisée, mais plus simplement de situer ceux-ci au regard du dispositif de droit commun de la propriété foncière qui est celle, civiliste de droit commun, établie dans un titre foncier, sur un terrain immatriculé.

Pour que ces droits puissent avoir une existence juridique, ils doivent être « constatés » et « reconnus », ce qui correspond à deux étapes différentes de procédure.

- La constatation :

Pour le processus de constatation, « *il est institué au niveau de chaque district et arrondissement, un organe ad hoc de constatation des droits fonciers coutumiers, dénommé commission ad hoc de constatation des droits fonciers coutumiers* » (art. 1, décret n° 2006-255 du 28 juin 2006, portant institution, attributions, composition et fonctionnement d'un organe *ad hoc* de reconnaissance des droits fonciers coutumiers). On peut évidemment s'interroger sur la dualité du positionnement de ces commissions, mais comme on le verra dans la composition, on peut penser que le district est plutôt en charge des terrains ruraux, et l'arrondissement des terrains urbains.

Ces commissions sont composées dans le cas de celle de district, du sous-préfet, du chef de village du lieu de situation des parcelles ou droits à constater, d'un représentant du service du Cadastre et de « *cinq personnes ressources, en fonction de leurs connaissances du lieu des terres, terrains ou droits réels à immatriculer* » (art. 3, décret n° 2006-256) ; pour les commissions d'arrondissement, de l'administrateur-maire délégué, du chef de quartier concerné, du représentant du Cadastre, du représentant de l'Urbanisme, du chef de zone du lieu de situation de l'immeuble, d'un représentant des Impôts et de « *cinq personnes ressources, en fonction de leurs connaissances du lieu des terres, terrains ou droits réels à immatriculer* » (art. 3, décret n° 2006-256).

Le fonctionnement de la commission est soumis aux dispositions suivantes : le requérant saisit le président de la commission, lequel convoque, dans le délai d'un mois, une réunion « *au cours de laquelle le requérant expose ses motifs* ». La commission auditionne les témoins appropriés. Le requérant peut établir la preuve par tous moyens utiles et pertinents, et notamment en présentant des titres ou livrets de l'époque coloniale ou de la période post-indépendance, des décisions de justice, des actes authentiques ou sous seing privé. « *La preuve de la mise en valeur effective depuis au moins trente ans et la preuve de l'occupation ou de l'emprise évidente et permanente peuvent être apportées par témoins.* »

Un procès-verbal est établi par consensus pour fixer la décision de la commission.

- La reconnaissance

À cette fin, dans chaque département et commune (on notera, ici encore, l'incertitude de ce double rattachement au regard du dispositif d'administration du territoire exposé plus haut), il est institué « *un organe ad hoc de reconnaissance des droits fonciers coutumiers, dénommé commission ad hoc de reconnaissance des droits fonciers coutumiers* » (art. 1, décret n° 2006-255 du 28 juin 2006).

L'article 2 du décret qui vient d'être cité suscite des questions. Traitant des attributions de la commission, il dispose que celle-ci « *est chargée, notamment, de : recevoir les procès-verbaux de la commission ad hoc de constatation des droits fonciers coutumiers en matière foncière ; établir les certificats provisoires de propriété après avis des services techniques départementaux du Cadastre, de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme, de l'Agriculture, des Travaux publics, de l'Économie forestière et de l'Hydraulique ; recevoir les requêtes en contestation* ». On peut s'interroger en particulier sur l'efficacité d'un tel dispositif compte tenu des avis qui doivent être obtenus avant que ne puissent être délivrés les certificats qui valident cette propriété coutumière. En outre, on peut s'interroger sur le fait que la commission doive rechercher les avis en question dans la mesure où tous les services concernés sont membres de ladite commission.

Plus concrètement, « *la commission ad hoc de reconnaissance des droits fonciers coutumiers ne peut délivrer une attestation provisoire de propriété pour des terres ou terrains dont la superficie est supérieure à 100 hectares* » (art. 4, décret n° 2006-255). Ici encore, on remarquera quelques incertitudes du texte ; il est question d'attestation, alors qu'auparavant il s'agissait de certificats, s'agit-il des mêmes documents ? Et quelle est la différence entre les « *terres* » et les « *terrains* » ?

Le tableau de la page suivante présente un résumé de ce dispositif domanial et foncier.

Tableau : Gestion domaniale et foncière au Congo

Nature domaniale	Contenu	Caractères juridiques	Instruments de gestion	Acteur(s) concerné(s)
Domaine public	Domaine public naturel et domaine public artificiel	Inaccessibilité Insaisissabilité Imprescriptibilité	Affectations et autorisations provisoires d'occuper	État et/ou collectivités décentralisées
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 pour les terrains non mis en valeur et procédures de droit commun (livre foncier et droit civil) pour les autres	- <u>Terrains urbains</u> : . Concession ou permis d'occuper dans les zones loties immatriculés au nom de l'État ; la mise en valeur permet la transformation en titre foncier . Locations des terrains non lotis - <u>Terrains ruraux</u> : . Concessions si activités pérennes . Locations si activités sans emprise permanente sur le sol . Permis d'occuper pour occupations personnelles et/ou familiales, pouvant être changé en concession Cessions, locations, donations, etc.	État : Administration des Domaines et Cadastre Administration territoriale pour attributions provisoires en zone rurale Service domanial communal pour les terrains urbains
Domaine privé des collectivités	Terrains immatriculés au nom de celles-ci	Livre foncier et Code civil	Cessions, locations, donations, etc.	Cadastre, Conservation foncière
Propriété privée	Terrains immatriculés au nom d'une personne privée	Livre foncier et Code civil	Cessions, locations, donations, etc.	Cadastre, Conservation foncière
Domaine coutumier	Terrains objet de droits coutumiers	- Validation provisoire par certificat provisoire de propriété - Validation possible des droits individuels ou collectifs comportant emprise et mise en valeur, en titre foncier	Conventions privées authentifiées administrativement	Détenteurs coutumiers Circonscriptions administratives (terrains ruraux) Communes (terrains urbains)

• L'organisation administrative

Un ministère est spécifiquement chargé des questions domaniales et foncières, celui de la Réforme foncière et de la Préservation du domaine public, dont les attributions sont fixées par le décret n° 2005-180 du 10 mars 2005. L'organisation du ministère est établie par le décret n° 2005-317 du 29 juillet 2005 ; le ministère comprend notamment une direction générale de la Préservation du domaine public

(organisé par le décret n° 2005-318 du 29 juillet 2005) et une direction générale de la Réforme foncière, du Cadastre et de la Topographie. Le ministère dispose de services déconcentrés au niveau départemental.

• Les pratiques foncières

Si l'on considère l'histoire foncière de la République du Congo, on peut considérer, sans ambiguïté, que le dispositif institutionnel n'a jamais eu beaucoup d'effet. *« À l'accession du Congo à l'Indépendance, il y a eu comme une indifférence de l'État à régler cette question. (...) Les premières Constitutions du 2 mars 1961 et du 8 décembre 1963 restaient muettes sur la question de la terre... Par contre, les Constitutions du 31 décembre 1969, du 24 juin 1973 et du 8 juillet 1979 (...), ont toutes posé le principe de la propriété exclusive de l'État sur les terres. Enfin, en 1983, un Code domanial et foncier a été adopté. Ce code est un instrument qui met en exergue le rôle, sur le plan théorique, de l'État congolais dans l'accès à la terre. Malheureusement dans la pratique, ce rôle n'apparaît pas véritablement. (...) L'État a même renoncé à la perception des différentes taxes qu'il aurait dû prélever sur toutes les transactions et autres opérations portant sur les terres rurales. »*²³⁶ Ce constat, établi en 1989 par un magistrat congolais, demeure largement d'actualité pour les raisons habituelles ; d'une part, l'inadaptation des textes au contexte notamment économique et surtout social ; d'autre part, l'insuffisance de moyens des Administrations concernées pour être suffisamment présentes sur le terrain.

Les pratiques, organisées autour des détentions coutumières, se sont rapidement structurées, trouvant pour ce faire l'appui des services domaniaux des nouvelles municipalités, notamment dans les zones rurales périurbaines, le dispositif se reproduisant ensuite dans l'ensemble des zones concernées par une demande foncière accrue. Cela explique l'attribution, par exemple par le service domanial de la mairie, de permis d'occuper. Ce document est alors utilisé comme instrument administratif de validation des droits de « propriété » d'un acquéreur, résultant d'une transaction entre personnes privées et portant sur un terrain dit coutumier.

Dans le cas de Pointe-Noire, un dispositif pratique complémentaire a été ajouté, par rapport à la législation de fait : l'intervention de l'association des Terriens de la commune de Pointe-Noire, laquelle, reconnue légalement, représente les principales familles foncières coutumières du territoire de la commune et intervient pour valider ou non les opérations foncières menées entre des particuliers et ses membres. Cette même association est le principal interlocuteur de la collectivité locale pour les opérations de lotissement en zone urbaine, pour les extensions de l'agglomération dans les limites du territoire communal. Des pratiques équivalentes, articulées sur des associations identiques, pouvaient aussi être constatées dans l'agglomération de Brazzaville.

Au total, dans les zones urbaines et périurbaines où la demande foncière est la plus forte, il faut constater que rien ne peut se faire vraiment sans une intervention des opérateurs dits coutumiers, même si les statuts et pratiques des associations comme celle évoquée à l'alinéa ci-dessus, ne garantissent pas forcément la réalité des droits invoqués.

• La gestion des conflits

La gestion des conflits, même si elle est prévue dans les textes, notamment au niveau judiciaire, demeure largement « administrative » et pratique, compte tenu du fait que la plupart des litiges touchent des terrains dont le statut domanial ou foncier ne fait pas l'objet d'un document administratif officiel. On constate ainsi depuis quelques années (en fait depuis la démocratisation), une multiplication de litiges résultant des transactions foncières privées à référence coutumière ou prétendue telle, les terrains étant revendus plusieurs fois, ou encore étant vendus par une personne ayant abusé de son appartenance familiale pour vendre sans droit un terrain familial ou collectif. Il faut voir là la raison de la demande, relativement forte, des acquéreurs de ces terrains hors système légal, de documents administratifs, notamment permis d'occuper, attestant de leur bonne foi d'acquéreur.

La plupart de ces conflits vont donc devant l'Administration territoriale, notamment, devant les sous-préfets ou préfets, lesquels s'appuient normalement sur une commission *ad hoc*, composée de no-

²³⁶ Lipou Massala A., *Le rôle de l'État dans l'accès à la terre : le cas du Congo*, Communication au colloque international « Le droit et l'accès à la terre en milieu rural », Abidjan, janvier 1989, p. 2.

tables et de représentants de l'Administration, et qui a pour rôle de rechercher les conciliations et arbitrages possibles. En cas d'échec, il reste théoriquement à aller devant le juge, mais comme dans beaucoup de pays, les personnes concernées hésitent, voire s'y refusent totalement, compte tenu de leur appréciation de la fiabilité (lenteur, coût, caractère aléatoire de la décision à attendre, etc.) de ce processus. Et pourtant, en dépit de ces hésitations, le contentieux en matière foncière représentait, en 1989, la moitié du volume des affaires examinées²³⁷.

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

Comme on l'a dit au point précédent, cette intervention des collectivités est le résultat de la dynamique foncière locale et de l'accroissement du pouvoir des municipalités élues, face à la relative absence des services de l'État et à l'indisponibilité des textes de référence.

La législation est en effet fort discrète concernant les pouvoirs domaniaux et fonciers des collectivités locales.

En ce qui concerne le département, il est compétent pour « gérer le domaine départemental » (art. 25, loi n° 10-2003), le président du conseil en ayant la charge effective en exécution des délibérations du conseil. Mais il n'est rien dit du patrimoine départemental qui devrait comprendre, selon la loi domaniale, le domaine privé (terrains immatriculés) et le domaine public (énuméré ou transféré par l'État).

Ces dispositions concernant le département pourraient être, en dépit des incertitudes soulignées, relativement cohérentes si elles ne rentraient pas en conflit direct avec les dispositions exactement identiques relatives au patrimoine communal et aux biens domaniaux et fonciers de la commune²³⁸. Le seul moyen de départager les contenus devient alors la référence territoriale, la région maîtrisant le patrimoine domaniale et foncier inclus dans ses limites, à l'exclusion des biens de l'État, et surtout de ceux inclus dans les limites communales. Encore une fois, le débat s'applique surtout aux biens non titrés donc non juridiquement appropriés, et plus précisément encore aux droits coutumiers.

Concernant les communes qui sont censées disposer de pouvoirs plus étendus, conformes à la plénitude de l'autonomie et de la personnalité juridique et patrimoniale qui leur est reconnue, la législation n'est guère plus prolix. On retrouve les mêmes affirmations de principe que pour le département, auxquelles on peut ajouter le fait que la commune est compétente pour « délivrer des autorisations d'occupation des sols » (art. 30, loi n° 10-2003).

Dans la pratique, ce dispositif demeure relativement difficile à mettre en œuvre dans la mesure où il implique une connaissance précise, donc un inventaire des biens constitutifs de ces patrimoines, de ces domaines publics et privés.

On doit rappeler ici que dès la constitution des municipalités lors de la précédente vague de décentralisation dans les années 1990, celles-ci, au moins pour les plus importantes, ont considéré qu'elles devenaient les maîtres de la terre dans les limites de leur territoire administratif, leurs services techniques se substituant de fait, à défaut de droit, à ceux de l'État. Cette dynamique, parfois conflictuelle, se constate surtout en zone urbaine et dans les zones rurales incluses dans la zone d'influence de la ville. Cela s'était donc traduit par les pratiques déjà évoquées consistant, pour l'Administration municipale, à « authentifier » administrativement les transactions entre personnes privées portant sur des terrains, d'habitation, à usage industriel ou commercial, ou encore agricole, dans les limites du territoire municipal, moyennant finances et parfois portant sur des portions de terrain nu à intégrer dans le domaine privé municipal.

²³⁷ Albertine Lipou Massala, op. cit. p. 9.

²³⁸ Art. 106, 132 à 142, loi n° 16-95.

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

Acteur local	Nature CL ou CA (1)	Capacité juridique	Autonomie financière	Patrimoine foncier	Pouvoir domanial (2)	Fiscalité à base foncière	Ressources naturelles
Département	CA/CL	Oui	Oui	Terrains immatriculés du département	Non	Revenus du domaine Patente (3)	Non
District	CA	Non	Non	Non	Non	Non	Non
Commune	CA/CL	Oui	Oui	terrains immatriculés au nom de la commune	Participation à l'attribution des terrains urbains sur le territoire communal	- Revenus du domaine - Fiscalité sur la propriété foncière bâtie et non bâtie, reversée par l'État ; patente ; taxes locales	Non
Arrondisst.	CA	Non	Non	Non	Non	Non	Non
Communauté urbaine	CA	Non	Non	Non	Non		
Communauté rurale	CA	Non		Non	Non		
Village	CA	Non	Non	Non	Non	Non	Non
Quartier	CA	Non	Non	Non	Non	Non	Non

Remarques :

1. CL : collectivité locale, territoriale, décentralisée, etc. — CA : circonscription administrative.
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 de pouvoir gérer le patrimoine foncier de l'acteur considéré.
3. La patente inclut un droit proportionnel fonction de la valeur locative des locaux professionnels.

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

Les indications utiles sont fournies principalement par les dispositions de la loi n° 30-2003 du 20 octobre 2003, portant institution du régime financier des collectivités locales.

Comme dans presque tous les pays considérés, deux types de ressources peuvent être pris en compte : des recettes fiscales, directement liées au foncier (foncier bâti et non bâti, patente), auxquelles il faut ajouter les droits d'enregistrement, recouverts par les services de l'État et reversés aux communes, ou des taxes locales directement collectées, comme par exemple celles résultant de l'occupation provisoire du domaine public ; des recettes non fiscales, résultant des services fournis par la municipalité, notamment l'authentification des transactions foncières par l'émission de permis d'occuper, mais aussi la vente de terrains nus et la location d'immeubles du domaine privé de la commune.

Un registre foncier urbain, destiné d'abord à améliorer la gestion foncière par une meilleure maîtrise de l'information, était en cours de création à Pointe-Noire ; un projet était en préparation pour Brazzaville. Dans les deux cas, c'est maintenant l'interrogation. Mais ces éléments sont soulignés car ils correspondaient à une traduction positive de la corrélation entre fiscalité et sécurité foncière, justifiant une demande des usagers à l'Administration : celle de valider les transactions privées pour éviter les conflits multiples résultant de l'incertitude des références coutumières utilisées.

VI. La gestion des ressources naturelles

Le régime forestier dans un pays comme le Congo est évidemment très important pour l'approche de la question foncière.

Comme dans les domaines déjà examinés, la République du Congo a promulgué depuis le début des années 2000 de nombreux textes, à commencer par un Code forestier. Ce code est rédigé notamment pour « *définir un domaine forestier national* », mais aussi « *pour assurer la gestion durable des forêts et des terres forestières* » (art. 1, loi n° 16-2000 du 20 novembre 2000, portant Code forestier).

Comme dans les autres pays, le domaine forestier national comprend le domaine forestier de l'État et celui des personnes privées.

La classification des forêts dans les différentes rubriques n'est pas évidente.

En effet, le domaine forestier de l'État comprend les forêts appartenant à l'État, aux collectivités décentralisées (qui ont pourtant leur propre patrimoine) et celles des personnes publiques (art. 3 du Code forestier). Le domaine de l'État proprement dit comprend « *le domaine forestier permanent et le domaine forestier non permanent* » ; le premier « *est constitué des terres affectées tant à la forêt qu'à l'habitat de la faune sauvage* », alors que le domaine forestier non permanent inclut « *les forêts du domaine privé de l'État, les forêts des personnes publiques, les forêts des communes et autres collectivités territoriales* ». Le domaine permanent est classé. Le domaine non permanent est constitué de forêts protégées, non classées, et « *il constitue le domaine public de l'État* » (art. 13 du Code forestier).

Les forêts des personnes privées consistent en forêts privées et dans les plantations forestières privées. Ce sont « *celles qui se trouvent sur des terrains appartenant à des personnes physiques individuellement ou en indivision, ou à des personnes morales de droit privé* » (art. 34). Autrement dit, si l'on s'en tient à la loi sur la propriété foncière, cela laisse supposer que les forêts en question sont situées sur des terrains immatriculés et titrés, à moins que l'on n'interprète les dispositions relatives aux droits fonciers coutumiers comme permettant d'y rattacher des forêts privatives. La rédaction de l'article 35 du code ouvre en tous cas la porte à une telle hypothèse : « *La reconnaissance des droits des propriétaires des forêts privées se fait par l'État conformément à la législation en vigueur.* »

Même si les forêts privées sont situées sur des terrains appropriés, cela ne veut pas dire pour autant que les propriétaires sont libres de leurs actions forestières. L'article 107 du n° 2002-437, fixant les modalités d'application du Code forestier, est en effet sans ambiguïté : « *Les propriétaires des forêts naturelles privées dont les superficies sont supérieures ou égales à 500 hectares sont tenus d'élaborer et de respecter les plans d'aménagement de leurs forêts* », ces plans étant soumis à des contraintes rigoureuses et devant être approuvés par le ministère chargé de l'Économie forestière.

Annexe : Éléments de législation relatifs au Congo

- **Organisation et administration du territoire**

- Loi n° 8-94 du 3 juin 1994, fixant les orientations fondamentales de la décentralisation en République du Congo
- Arrêté n° 3566/MFB/CAB du 14 juillet 1994, portant création de perceptions principales du Trésor
- Loi n° 7-95 du 21 mars 1995, portant organisation et fonctionnement des collectivités locales de moyen exercice
- Loi n° 9-95 du 25 mars 1995, portant modification de la loi n° 009-90 fixant l'organisation administrative et territoriale en République populaire du Congo
- Loi n° 16-95 du 14 septembre 1995, portant organisation et fonctionnement des régions et communes de plein exercice
- Loi n° 17-95 du 14 septembre 1995, relative à la répartition des compétences entre les communes de plein exercice, les régions et l'État
- Acte fondamental du 14 octobre 1997
- Loi n° 3-2003 du 17 janvier 2003, fixant l'organisation administrative territoriale
- Loi n° 7-2003 du 6 février 2003, portant organisation et fonctionnement des collectivités locales
- Loi n° 9-2003 du 6 février 2003, fixant les orientations fondamentales de la décentralisation
- Loi n° 10-2003 du 6 février 2003, portant transfert de compétences aux collectivités locales
- Décret n° 2003-20 du 6 février 2003, portant fonctionnement des circonscriptions administratives territoriales
- Décret n° 2003-164 du 8 août 2003, portant attributions et organisation de la direction générale du Développement urbain, de l'Habitat et de l'Architecture
- Décret n° 2003-166 du 8 août 2003, portant organisation du ministère de la Construction, de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Réforme foncière
- Arrêté n° 196 du 13 octobre 2003, portant attribution, réorganisation et fonctionnement des services municipaux de Brazzaville
- Loi n° 30-2003 du 20 octobre 2003, portant institution du régime financier des collectivités locales

- **Domaines/Foncier**

- Décret du 28 juin 1939 sur le domaine public, les servitudes d'utilité publique, le régime des terres domaniales, le régime de la propriété foncière en AEF
- Décret du 20 mai 1955, portant réorganisation domaniale en AOF et AEF
- Décret du 20 juillet 1956, fixant les conditions d'application du 20 mai 1955

- Délibération n° 75-58 du 19 juin 1958, portant organisation du régime domanial en territoire du Moyen-Congo
- Loi n° 52-83 du 21 avril 1983, portant Code domanial et foncier en République populaire du Congo
- Loi n° 9-2004 du 26 mars 2004, portant Code du domaine de l'État
- Loi n° 10-2004 du 26 mars 2004, fixant les principes généraux applicables aux régimes domanial et foncier
- Loi n° 11-2004 du 26 mars 2004, portant procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique

- **Ressources naturelles**

- Forêts

- Loi n° 16-2000 du 20 novembre 2000, portant Code forestier
 - Décret n° 2002-437 du 31 décembre 2002, fixant les conditions de gestion et d'utilisation des forêts
 - Décret n° 2002-434 du 31 décembre 2002, portant organisation et fonctionnement du Fonds forestier
 - Arrêté n° 4358 du 22 juillet 2005, portant organisation et attributions des services et bureaux de la direction du Fonds forestier
 - Arrêté n° 7702 du 5 décembre 2005, fixant les modalités de collecte et de rétrocessions des recettes forestières
 - Décret n° 2007-300 du 14 juin 2007, portant attributions et organisation du ministère de l'Économie forestière
 - Arrêté n° 5053 du 19 juin 2007, définissant les directives nationales d'aménagement durable des concessions forestières
 - Décret n° 2008-308 du 5 août 2008, portant organisation du ministère de l'Économie forestière

République démocratique du Congo

I. Le cadre général

La République démocratique du Congo a accédé à l'Indépendance le 30 juin 1960, après avoir été longtemps sous la tutelle belge (selon des statuts juridiques variables). Devenue un temps Zaïre, pour répondre aux besoins d'une politique d'authenticité initiée par le Maréchal Mobutu, elle est devenue RDC depuis la chute de ce dernier et son remplacement par les Kabila, avec l'appui notamment du Rwanda.

La République démocratique du Congo est un pays immense, 2 345 000 km² (le troisième pays du continent). Elle est traversée par le fleuve Congo, considéré comme le plus puissant du continent et d'une longueur de 4 320 km, qui n'est qu'une partie d'un réseau hydrographique d'une ampleur proportionnelle à la taille du pays. La RDC dispose de ressources naturelles exceptionnelles, à commencer par la forêt qui couvre encore près de 50 % du pays. Les ressources minières considérables ont valu au pays le sobriquet de « scandale géologique » ; elles consistent en cuivre, diamants, or, cobalt, coltan, charbon, etc.

La population est très nombreuse avec une estimation de 60 millions d'habitants en 2006, et un taux de croissance annuel, sur la période 2000-2006 de 2,8 %²³⁹, dont environ 65 % pour les zones rurales.

Les principales ressources économiques, comme on l'a suggéré plus haut, sont fortement marquées par le poids des activités minières, malgré les vicissitudes connues par le secteur au gré des événements politiques et militaires, mais aussi par la forêt. L'agriculture représentait, en 1998, 58 % du PIB, mais ces chiffres sont à nuancer dans la mesure où, à l'époque, le poids relatif du secteur minier avait fortement baissé compte tenu des conditions politiques.

II. L'organisation administrative territoriale

La situation en la matière est singulière, directement liée à la situation politique qui prévaut dans le pays depuis de longues années. Il n'y a plus de pouvoirs publics locaux dans la mesure où il n'existe plus d'organes délibérants élus depuis la réforme de 1998. L'organisation administrative territoriale demeure donc exclusivement celle de l'État, mais celle-ci est largement « théorique » dans la mesure où se sont établies, au rythme des violences et des années, de multiples « autonomies publiques locales » qui fonctionnent comme s'il n'y avait pas d'État central. Cette situation est en train d'évoluer lentement, avec une reprise progressive du contrôle par l'État, mais on est encore loin aussi bien d'un État omniprésent, que d'un système décentralisé dans lequel l'État partagerait des compétences avec des collectivités locales.

Il y a donc aujourd'hui une situation « provisoire », en cours d'évolution, dans laquelle l'État, avec un dispositif relativement déconcentré mais rarement ou mal présent, doit apprendre à partager certains pouvoirs avec les provinces mises en place par la Constitution du 18 février 2006. Il s'agit là d'une « idée force » de la nouvelle Constitution qu'illustre bien le point 1 de l'Exposé des motifs : « *Dans le but d'une part, de consolider l'unité nationale mise à mal par des guerres successives et, d'autre part, de créer des centres d'impulsion et de développement à la base, le constituant a structuré administrativement l'État congolais en 25 provinces, plus la ville de Kinshasa, dotées de la personnalité juridique et exerçant des*

²³⁹ Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2008*, De Boeck, Bruxelles, 2008, 424 p., p. 392.

compétences de proximité énumérées dans la présente Constitution ». Mais ce qui est surtout important, c'est que dans le nouveau cadre constitutionnel, on peut lire le choix d'une certaine dose de fédéralisme (même si le mot n'est pas utilisé), car le même point 1 de l'Exposé des motifs cité ci-dessus dispose ensuite : « *En sus de ces compétences, les provinces en exercent d'autres concurremment avec le pouvoir central et se partagent les recettes nationales avec ce dernier respectivement à raison de 40 % et 60 %* », et pour dissiper toute ambiguïté, le texte dispose encore : « *en cas de conflit de compétences entre le pouvoir central et les provinces, la Cour constitutionnelle est la seule autorité habilitée à les départager* ». Les régions se sont vues attribuer certaines compétences législatives, par exemple dans le secteur domanial et foncier.

Pour Sébastien Melmoth : « *Après avoir longtemps effleuré l'idée de décentralisation, la République démocratique du Congo (RDC) vient de franchir le pas : la Constitution qui a créé en 2006 la 11^e République instaure un système institutionnel où les régions se voient attribuer un rôle pivot dans l'administration du territoire* »²⁴⁰; cette analyse est pour le moins discutable car, d'un point de vue théorique, cette régionalisation n'est pas une décentralisation mais une forme de fédéralisme puisqu'il y a un partage de souveraineté notamment pour la production de la loi. Mais il faut nuancer cette approche théorique ; comme l'écrit le Doyen Grégoire Bakandeja, « *... le constituant de 2006 a évité de trancher entre le fédéralisme et l'unitarisme en consacrant l'expression d'autonomie des provinces et du découpage territorial* »²⁴¹.

Cela explique un dispositif dans lequel les provinces sont dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, et disposent de compétences exclusives (art. 204), notamment les finances locales, la santé et l'éducation, et certaines actions économiques (dans le secteur minier), et de compétences partagées incluant le tourisme, les droits civils et coutumiers, l'administration de la justice, etc. (art. 203). À ce titre, elles sont bien des entités politiques distinctes de l'État dans un certain nombre de domaines. Elles disposent aussi de leur organe exécutif et d'une instance délibérante à compétence législative. L'assemblée provinciale élit le gouverneur et le vice-gouverneur de la province. Mais en outre, dispose du pouvoir de voter ses propres textes législatifs dans un certain nombre de domaines énumérés par la Constitution. D'ailleurs, les provinces sont aujourd'hui au nombre de 25 (elles ont repris en pratique les districts qui existaient jusque-là). Toutes ces dispositions constitutionnelles devront être confirmées par un dispositif législatif organique et ordinaire permettant une clarification des institutions et de leurs compétences, mais aussi établissant les modalités de mise en œuvre des principes constitutionnels.

En outre, selon la Constitution, en son article 3, il faudrait distinguer entre les provinces et les entités décentralisées : « *Les provinces et les entités territoriales décentralisées de la République démocratique du Congo sont dotées de la personnalité juridique et sont gérées par les organes locaux. Ces entités territoriales décentralisées sont la ville, la commune, le secteur et la chefferie* ». Tout ce dispositif reste à organiser institutionnellement et surtout pratiquement, comme le montrent bien les débats récents de l'Atelier national sur la Décentralisation organisé à Kinshasa en juin 2009. La taille du pays, les complexités de la situation politique, l'extrême disparité des richesses naturelles détenues par les diverses provinces, la complexité aussi de la diversité ethnique, ont pour effet de rendre particulièrement difficile l'élaboration d'un tel système, lequel supposerait aussi que soient apaisés, au préalable, les tensions politiques et les conflits locaux récurrents depuis de nombreuses années.

Dans la pratique, le découpage administratif demeure pour l'instant largement soumis aux dispositions du décret loi du 8 octobre 1997, portant actualisation de la dénomination des entités et autorités administratives. Ce découpage est fondé sur la « localité » qui est devenue dans ce texte le « village », lequel est en pratique constitué d'un ou plusieurs villages. Ce point est important pour les réflexions en cours sur la décentralisation, même si comme le constatent certains auteurs, « *le village demeure en pratique une composante de la localité* ». La localité est une composante du « territoire », lequel peut ou non, selon le cas, correspondre à une « cité » selon son caractère plus ou moins urbain. Ces différents éléments sont eux-mêmes constitutifs des provinces.

²⁴⁰ Melmoth S., « République démocratique du Congo : décentralisation et sortie de conflit », in : *Afrique contemporaine 2007/1*, n° 221, p.75-85.

²⁴¹ Bakandeja G., « La nouvelle constitution de la République démocratique du Congo : sources et innovations », in : *Annales de la Faculté de Droit. Édition spéciale Droits de l'Homme*, Presses de l'Université de Kinshasa, 2008, p. 215-259.

III. La gestion domaniale et foncière

L'importance des enjeux fonciers, comme des autres ressources naturelles renouvelables ou minières, est attestée par le fait que la Constitution de 2006 largement citée ci-haut, pose quelques principes en la matière : dans son article 9, elle dispose que « *l'État exerce une souveraineté permanente notamment sur le sol, le sous-sol, les eaux et les forêts, sur les espaces aérien, fluvial, lacustre et maritime congolais ainsi que sur la mer territoriale congolaise et sur le plateau continental. Les modalités de gestion et de concession du domaine de l'État visé à l'alinéa précédent sont déterminées par la loi.* » L'article 129 prévoit aussi que « *sans préjudice des autres dispositions de la Constitution, la loi détermine les principes fondamentaux concernant : (...) 19) Le régime foncier, minier, forestier et immobilier...* ». Le problème va alors se concrétiser lorsque l'on rapproche ce dispositif qui renvoie à la « loi », et les compétences partagées entre l'État et les provinces, lesquelles peuvent légiférer mais seulement par « édit » (art. 197). En effet, dans ces compétences énumérées par l'article 203 figure « *Les droits fonciers et miniers, l'aménagement du territoire, le régime des eaux et forêts* », sans oublier le point 37 de l'article 204 qui confie exclusivement aux provinces la compétence relativement à la délivrance et à la conservation des titres immobiliers (alors qu'il ne peut y avoir, légalement, que des actes de concessions, que l'on peut évidemment considérer comme des « titres », auquel cas la compétence provinciale, face à celle législative de l'État, s'accroît d'autant). Autrement dit, les réflexions en cours selon lesquelles la loi foncière devrait être rénovée apparaissent d'ores et déjà comme un beau champ de travail pour la Cour constitutionnelle.

En attendant, comme y invite les dispositions constitutionnelles citées ci-dessus, il convient donc d'examiner les textes établissant le système domaniale et foncier. En la matière, il y a un texte fondamental, la loi n° 73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés. Ce texte est complété par un certain nombre d'autres, certains anciens (par exemple l'ordonnance du 12 novembre 1886 sur la saisie immobilière), d'autres plus récents, qui constituent le Code foncier, tel qu'il a été publié par le Journal officiel de la République, sous la forme du numéro spécial du 5 avril 2006. On doit ici souligner cette situation très particulière qui présente l'avantage de régler le problème habituellement rencontré de déterminer quels sont les textes qui demeurent applicables sur la matière. En même temps, il faut remarquer que le dispositif se réfère constamment à une culture juridique civiliste, mais belge, ce qui entraîne parfois des particularités de langage qui doivent être expliquées pour éviter les malentendus ; cette même approche belge explique la structure de la loi de 1973 qui traite de l'ensemble des biens et pas seulement de ceux fonciers, comme cela se retrouve par exemple au Burundi.

Le droit foncier congolais tel qu'il résulte de la loi de 1973 est fondé sur un principe général simple, établi par l'article 53 qu'il convient de citer ici : « *Le sol est la propriété exclusive, inaliénable et imprescriptible de l'État.* » Comme le rappelle le Professeur Lukombe Nghenda dans son ouvrage de référence sur les biens, ce choix politique est justifié par l'exposé des motifs de la loi, lequel « *précise qu'en posant une pareille règle, le nouveau régime juridique constitue une rupture définitive et radicale avec le régime légal des terres de l'époque coloniale. Rupture mais pas refus de s'inspirer de certaines solutions spécifiques pratiquées par le régime colonial, notamment en matière d'emphytéose. Rupture aussi, mais en respectant, dans une mesure compatible avec l'intérêt général, les droits acquis.* »²⁴²

Les idées fondamentales de ce système foncier sont les suivantes :

- uniformisation du droit foncier en domaniaisant toutes les terres y compris celles dites « indigènes » ;
- reconnaissance aux particuliers de droits de jouissance uniquement, ces droits étant subordonnés à la mise en valeur des terrains objet desdits droits ;
- établissement de la valeur juridique des droits de jouissance comme fondement de garanties foncières permettant un accès aisé au crédit ;

²⁴² Lukombe Nghenda, *Droit civil. Les biens*, Publications des Facultés de Droit des Universités du Congo/Université de Kinshasa, Kinshasa, 2003, 1 259 p., p. 80.

- possibilité pour l'État de déléguer ses pouvoirs de gestion foncière de l'ensemble des terres domaniales, à des organismes publics ou privés, notamment pour faciliter l'aménagement du territoire ;
- rassemblement dans un seul texte de toutes les dispositions éparées pour en faciliter l'application.

Une autre idée force de la loi est de distinguer les droits fonciers (sur le sol) régis par le régime foncier, des biens immobiliers autres que les terres régis par des règles spécifiques. Cela correspond évidemment au nouveau statut des terres qui appartiennent toutes à l'État, ce qui justifie des règles particulières.

Pour résumer la situation, nous nous trouvons devant une situation originale dans laquelle il n'existe plus l'opposition entre droits domaniaux et droits fonciers, mais une seule catégorie, celle des terres domaniales, qui permet d'accéder à des droits fonciers qui ne sont jamais de propriété au sens civiliste du terme ; à côté, continue de se poser la question omniprésente dans cette étude des droits coutumiers.

• Les terres domaniales

Comme indiqué plus haut, le droit sur le sol appartient exclusivement à l'État ; par contre, les personnes privées ne peuvent disposer que d'un droit de concession qui peut être perpétuel. C'est partant de ce rappel qu'il faut aborder la question de la domanialité.

Selon l'article 54 de la loi n° 73-021, « *le patrimoine foncier de l'État comprend un domaine public et un domaine privé* ». La répartition entre les deux catégories est organisée par l'article 55 : le domaine public est constitué de toutes les terres affectées à un usage ou à un service public ; « *toutes les autres terres constituent le domaine privé de l'État* ». Mais le contenu spécifique de ces domaines va être réglé non plus par le régime foncier mais par le régime immobilier qui est l'objet du titre II (articles 208 et suivants).

. Le domaine public

Comme on l'a indiqué ci-dessus, le domaine public est constitué de toutes les terres affectées à un usage ou à un service public, ce qui était déjà la règle adoptée par la loi belge dans le souci, rappelé par le Conseil colonial belge dans son Rapport de 1912, de protéger aussi tous les biens de la Colonie, que ceux-ci soient destinés à un service public ou affectés à l'usage du public. Cette présentation est évidemment insuffisante pour permettre une identification aisée des dépendances de ce domaine. Le législateur belge avait donc proposé au rythme des années les éléments constitutifs de ce domaine et répondant aux critères généraux de classification. Cette approche est celle aussi du législateur congolais. C'est ainsi que l'article 16 de l'ordonnance n° 73-021 (telle que modifiée et complétée par la loi n° 80-008 du 18 juillet 1980) dispose que le lit des lacs, ceux des cours d'eau navigable (flottable ou non), font partie du domaine public. Il en va de même de l'eau de ces cours d'eau et lacs, mais aussi de nappes souterraines.

Il faut noter pour terminer sur le domaine public que la doctrine congolaise règle la question de la propriété de celui-ci ; l'État congolais (ou les autres acteurs publics sur leurs propres domaines publics) est bien propriétaire de ce domaine, même s'il ne peut pas en disposer sans déclassement préalable.

. Le domaine privé

Il occupe évidemment une place très importante dans cette analyse car en définitive, il englobe les terres relevant du domaine privé détenues par des personnes publiques comme celles détenues par des personnes privées. L'article 57 de la loi n° 73-021 dispose que ces terres peuvent faire l'objet d'une concession perpétuelle, d'une concession ordinaire ou d'une servitude foncière. La concession est définie par la loi comme « *le contrat par lequel l'État reconnaît à une collectivité, à une personne physique ou à une personne morale de droit privé ou public, un droit de jouissance sur un fonds* » (art. 61). La concession peut être à titre gratuit ou à titre onéreux. Toutes les concessions sont soumises à une obligation de mise en valeur qui est fixée par l'article 58. Autre condition générale, toute concession foncière doit être établie par un certificat d'enregistrement du titre qui lui sert de base. Les conditions d'attribution et notamment de mise en valeur de la terre varient selon que celle-ci est rurale ou urbaine (incluse dans les limites d'une entité déclarée urbaine). L'attribution d'une concession ne peut être faite qu'après une procédure spécifique incluant notamment une enquête qui « *a pour but de constater l'étendue des droits que des tiers pourraient avoir sur les terres demandées en concession* » (art. 193), et permettant la délimitation sur place du terrain demandé. L'enquête permet donc d'enregistrer les oppositions éventuel-

les ou les demandes d'inscription de droits qui devront être réglés avant attribution du terrain.

La concession perpétuelle

« La concession perpétuelle est le droit que l'État reconnaît à une personne physique de nationalité zaïroise, de jouir indéfiniment de son fonds aussi longtemps que sont remplies les conditions de fonds et de forme prévues par la présente loi » (art. 80, loi n° 73-021). Si la concession porte sur un fonds non mis en valeur, elle doit être accordée par un contrat de location avec une option de transformation en concession perpétuelle après réalisation de la mise en valeur du terrain selon les conditions prévues au contrat. Dans le cas inverse, un simple contrat de concession suffit. La concession perpétuelle est cessible et transmissible, mais seulement entre les personnes physiques de nationalité congolaise. Autrement dit, on se trouve bien dans une situation de propriété mais l'objet n'est pas la parcelle définie comme un « bien-surface » mais comme le droit de concession perpétuelle. Une nouvelle fois, on peut constater ici un exemple évident de l'importance qui s'attache lorsqu'on évoque le droit de propriété de traiter de son objet et pas seulement de la « propriété », terme incertain qui fusionne de manière abusive le droit lui-même et le bien qui en est l'objet. Une illustration supplémentaire de cette interprétation peut être trouvée dans l'article 96 de la loi selon lequel « le titulaire de la concession perpétuelle a la pleine jouissance du fonds. Il est propriétaire de tout ce qui s'y incorpore aussi longtemps que dure son droit de jouissance sur le fonds ». Dans le même sens, on peut noter que selon l'article 101, une des causes de la fin d'une concession perpétuelle est l'expropriation pour cause d'utilité publique.

La concession ordinaire

À côté de la concession perpétuelle, on trouve la concession ordinaire qui peut être une emphytéose, la superficie, l'usufruit, l'usage et la location, autrement dit l'une des formes de droits réels qui résultent d'un démembrement du droit de propriété, lequel appartient exclusivement, sur le fonds, à l'État. Il faut surtout souligner ici le vocabulaire utilisé, la concession renvoyant à une forme contractuelle de gestion de la propriété, ce qui se retrouve dans les anciennes colonies belges, alors que dans les ex-colonies françaises, la concession est un acte administratif domanial spécifique, à côté des droits réels évoqués ci-dessus. Il faut ajouter certaines conditions spécifiques à certains terrains ou contrats. Notamment, l'article 154, particulièrement important, prévoit que les terrains ruraux ne peuvent être concédés qu'après avoir fait l'objet d'un titre d'occupation provisoire d'au moins cinq ans, pendant lequel la mise en valeur doit être réalisée.

Les servitudes

Les servitudes foncières sont les charges imposées sur un fonds de terre pour l'usage et l'utilité d'un autre fonds (art. 169, loi n° 73-021). Ce sont des dispositifs classiques qui ne méritent donc pas d'autre commentaire ici.

• La propriété privée

Si l'on tient compte du fait que toutes les terres appartiennent au seul État, *a priori* la question de la propriété privée ne devrait pas se poser en RDC. Son existence est néanmoins affirmée dans la loi n° 73-021, à l'article 14, selon une rédaction classique : « ... le droit de disposer d'une chose d'une manière absolue et exclusive, sauf les restrictions qui résultent de la loi et des droits réels appartenant à autrui ». Jusqu'à la loi n° 73-021, le principe d'appropriation individuelle des terres était admis, portant sur les terres enregistrées au nom de leurs propriétaires.

Depuis la nouvelle loi, la propriété ne peut porter que sur les seuls biens devenus immeubles par incorporation à un bien attribué en jouissance à une personne juridique, puisque le texte distingue clairement la propriété foncière de celle immobilière visant les immeubles par incorporation (forêts, arbres et plantes non détachés du sol, ainsi que les fruits et récoltes dans les mêmes conditions), les immeubles par destination et les droits de créance visant à acquérir un droit réel sur les immeubles précédents (art. 208, loi n° 73-021).

Le sort des droits de propriété foncière existant antérieurement à la promulgation de la loi n° 73-021 a été réglé par la loi n° 80-008 du 18 juillet 1980, notamment en son article 4 modifiant l'article 369 de la loi n° 73-021 : « Tout droit de propriété foncière qui a été acquis régulièrement par les Zaïrois, personnes physiques, avant l'entrée en vigueur de la présente loi, est converti, pour autant qu'il ait été matérialisé par une mise en valeur conforme aux lois et règlements, en un droit de concession perpétuelle, telle que réglée par les articles 80 à 108 ci-dessus... » Le même article propose des modalités de

conversion, toujours au profit des seuls Zaïrois personnes physiques, pour des terrains concédés et dont la mise en valeur n'a pas pu être réalisée, en totalité ou en partie, dans des conditions très spécifiques.

• Les terres coutumières

« Il n'est plus un secret pour personne que jusqu'au 20 juillet 1973, en matière de régime juridique des biens, la vie juridique du Congo était caractérisée par le déchirement entre le droit traditionnel et le droit moderne. Il s'agissait là de deux systèmes de pensée juridique apparemment et souvent profondément opposés. (...) Appuyé sur l'État moderne auquel il est indispensable, le droit moderne était donc assuré de l'emporter. Néanmoins, il est permis de constater à nos jours que la part du droit traditionnel est encore trop importante en Afrique, dans la vie juridique africaine et congolaise, pour que déjà à notre temps, nous puissions jeter dans l'histoire du droit la pensée juridique traditionnelle. »²⁴³

Le débat sur le droit de propriété dans le système foncier coutumier a connu, au Congo belge, les mêmes oppositions de point de vue que chez les juristes français. Mais le problème ne semble plus devoir se poser dans le contexte de la loi de 1973 dès lors que celle-ci écarte, à titre de principe général, toute propriété sur le sol autre que celle de l'État. Mais il n'en demeure pas moins que la question se pose de savoir dans quelle mesure ces droits coutumiers peuvent fonder un droit de concession, notamment perpétuelle. Pratiquement, il semble que la procédure de reconnaissance prévue pour l'attribution d'une concession, permette d'enregistrer l'existence de droits coutumiers non contestés comme base de l'attribution du terrain en jouissance perpétuelle. Cela explique sans doute le fait que dans ces procédures, comme on le dira plus loin à propos des pratiques, il est pratiquement toujours nécessaire qu'une procédure parallèle soit menée avec les chefs coutumiers pour espérer voir aboutir une attribution administrative non contestée.

• L'organisation administrative

Un département ministériel est en charge des affaires foncières, notamment l'affectation et la distribution des terres. Pour l'organisation territoriale de cette administration, celle-ci est implantée dans les régions sous la forme de « circonscriptions foncières » dont les limites sont celles des régions, la ville de Kinshasa constituant une circonscription foncière spécifique. Comme en dispose l'article 222 de la loi n° 73-021, « Pour l'application du régime foncier, le territoire national est divisé en circonscriptions foncières. (...) Les immeubles sont enregistrés au bureau de la circonscription dans laquelle ils sont situés », l'article 223 complétant : « chaque circonscription est administrée par un fonctionnaire appelé conservateur des titres immobiliers ». Matériellement, cette gestion administrative implique la mise en place, pour chaque circonscription, d'un registre dit « livre d'enregistrement » (équivalent du livre foncier du système Torrens), d'un registre à souches dit « registre de certificats » pour la délivrance de ces derniers (l'équivalent des titres fonciers), et d'un registre-répertoire des personnes auxquelles les certificats sont délivrés (fichier des propriétaires).

Cette organisation, compte tenu de la situation politique globale, demeure pour l'instant assez virtuelle, du moins comme mode d'organisation d'un service de l'État central, ce qui n'empêche pas la tenue, dans un certain nombre de « circonscriptions » des documents prévus par la loi de 1973, même si cela ne se fait plus dans le cadre national légalement établi.

Il faut par ailleurs souligner une particularité de la loi n° 73-021, article 182, qui permet que les terres soient gérées par des organismes publics créés à cet effet. L'article 183 fixe par ailleurs les conditions formelles d'attribution des concessions sur les terres domaniales, la procédure elle-même étant fixée par les articles 190 à 203.

• Les pratiques foncières

Comme le constate Lukombe, « depuis le 20 juillet 1973 jusqu'à nos jours, les particuliers congolais, moins dans les villes et plus dans le milieu rural, exercent dans la pratique des droits sur les terres, comme s'ils sont toujours propriétaires des terres... », et même si l'Administration passe des actes d'attribution avec des conditions de mise en valeur dans une stricte conformité avec les textes, « la réalité tout aussi criarde est que les particuliers détenteurs et bénéficiaires desdits actes, outre cela, sont amenés à négo-

²⁴³ Lukombe N., op. cit., p. 89.

cier encore d'autres actes tels les contrats de vente des terres avec les chefs des communautés parentales africaines pour avoir la paix et exploiter avec quiétude les droits obtenus »²⁴⁴.

Cette situation est confirmée par toutes les recherches menées sur le sujet jusqu'à aujourd'hui, y compris dans les zones urbaines, par exemple dans beaucoup de quartiers de Kinshasa. Dans certains cas, elle est d'ailleurs rendue encore plus complexe par le fait que la négociation doit également être menée avec les autorités publiques locales et pas seulement les représentants de l'Administration de l'État en charge du dossier.

Trois études récemment publiées sur la région du Sud-Kivu, même ponctuelles, permettent une bonne illustration de cette situation des pratiques²⁴⁵. Les auteurs de ces travaux s'entendent pour souligner « le vide juridique créé par l'absence jusqu'à ce jour de l'ordonnance devant préciser le régime des terres rurales. Ainsi, les interprétations de la loi dite foncière divergent et les acteurs recourent soit aux mécanismes coutumiers, soit aux mécanismes du droit écrit, soit aux deux, pour se sécuriser tant bien que mal dans un contexte où les gros poissons mangent les petits »²⁴⁶. Les insuffisances des pratiques locales sont également soulignées : délimitation incertaine des espaces dans la mesure où aucun document, à part le témoignage, ne permet d'identifier et de localiser chaque parcelle ; déliquescence des instances locales de régulation de la vie des paysans. Ce qui se traduit par le fait que « la population considère que les autorités coutumières gèrent de plus en plus la terre en irresponsables et spoliateurs ou en tout cas, en complices des spoliateurs »²⁴⁷.

• Les conflits fonciers

Le foncier, en RDC autant qu'ailleurs, est générateur de très nombreux conflits que le dispositif législatif ne contribue pas à simplifier, bien au contraire, puisque le monopole de la propriété du sol entre les mains de l'État a pour effet de créer des situations multiples de contournement des textes, mais aussi de négociations parallèles qui, lorsqu'elles ne sont pas menées conformément aux règles qui les justifient, sont autant de sources de litiges, ces derniers ne pouvant pas être réglés par les tribunaux conformément à la loi. Ces conflits sont en outre rendus amplifiés dans les zones où se trouvent des ressources minières puisqu'on se trouve alors face à des intérêts complètement opposés portant sur l'accès au même terrain.

Mais ce qui caractérise le plus les conflits fonciers dans le pays est le fait qu'ils se traduisent souvent par des situations qui s'apparentent à des guerres civiles plus ou moins marquées, voire à des conflits avec des populations de pays voisins. La situation dans le Nord-Est du pays, depuis de longues années, est par exemple celle de multiples conflits largement provoqués par les tensions foncières extrêmes du Rwanda et dans une moindre mesure du Burundi. Cette situation est attestée « diplomatiquement », récemment, par les annonces françaises relatives à la situation dans le Kivu et le Haut-Zaïre, annonçant une intervention dans le secteur du foncier. De multiples travaux écrits existent sur le sujet comme par exemple celui publié en 1997 par Paul Mathieu, sous l'intitulé *Enjeux fonciers, violences et prévention des conflits. Réflexions à partir du cas du Kivu, 1940-1994*²⁴⁸.

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

Compte tenu de l'état du dispositif institutionnel décrit au point I ci-dessus, la question ne se pose pas aujourd'hui de l'intervention des collectivités locales dans la gestion des terres. La loi n° 73-021 devrait permettre la mise en place de domaines privés et publics locaux, notamment au profit des provinces,

²⁴⁴ Lukombe N., op. cit., p. 83.

²⁴⁵ À la recherche de modes alternatifs de sécurisation foncière. Leçons tirées d'une enquête parcellaire à Mwanda/Katana, janvier 2006, 43 p. ; À la recherche de modes alternatifs de sécurisation foncière. Leçons tirées des enquêtes parcellaires menées dans la plaine de Ruzizi, janvier 2009, 32 p. ; et À la recherche de modes alternatifs de sécurisation foncière. Leçons tirées des enquêtes parcellaires menées à Kamituga, janvier 2009, 24 p. ; Cegec/Université catholique de Bukavu.

²⁴⁶ Étude Ruzizi, p. 29.

²⁴⁷ Étude Ruzizi, p. 25.

²⁴⁸ Mathieu P., avec la collaboration de Musangu S. et Mafikiri Tsongo A., in : *Échos du Cota*, n° 77, 1997-4, p. 7 à 12.

mais cela reste à établir.

V. La gestion des ressources naturelles

En matière de ressources naturelles, la RDC est surtout connue pour ses minerais, ce qui n'empêche pas la forêt de constituer un autre enjeu considérable à la fois du point de vue du développement durable et des ressources économiques.

• Le droit minier et le droit domanial et foncier

La principale référence est le Code minier institué par la loi n° 007/2002 du 11 juillet 2002, portant Code minier. Il faut y ajouter le décret d'application, soit le décret n° 038/2003 du 26 mars 2003, portant règlement minier.

L'exposé des motifs de la loi met en exergue les principes fondamentaux de celui-ci :

- le nouveau Code ne régit pas les hydrocarbures, à la différence de la loi de 1981 qui réglait en même temps le cas de ces derniers et celui des ressources minières ;
- le nouveau Code réaffirme le principe de la propriété de l'État sur les substances minérales, à la surface du sol comme dans le sous-sol ;
- il réaffirme aussi que les droits découlant d'une concession minière sont distincts de ceux d'une concession foncière.

La propriété des ressources minières

Ces éléments sont repris dans les dispositions du code, notamment dans l'article 3 : « *Les gîtes de substances minérales, y compris les gîtes artificiels, les eaux souterraines et les gîtes géothermiques se trouvant sur la surface du sol ou renfermés dans le sous-sol ou dans les cours d'eau du territoire national sont la propriété exclusive, inaliénable et imprescriptible de l'État. (...) La propriété des gîtes des substances minérales, y compris les eaux souterraines et les gîtes géothermiques dont il est question à l'alinéa 1 du présent article constitue un droit immobilier distinct et séparé des droits découlant d'une concession foncière. En aucune manière, le concessionnaire ne peut se prévaloir de son titre pour revendiquer un droit de propriété quelconque sur les gîtes des substances minérales, y compris les eaux souterraines et les gîtes géothermiques que renfermerait sa concession.* » On retrouve là la logique des pays où le droit de propriété civiliste sur le sol emporte la propriété du sous-sol, à l'exception des ressources minières ou en eau ou encore en hydrocarbures, qui relèvent du seul État.

Une exception à ce principe général est constitué par le cas des carrières dans le cas précis de celles « *ouvertes de façon temporaire par l'occupant régulièrement autorisé ou le propriétaire d'un terrain pour l'exploitation non commerciale ou exclusivement à son propre usage domestique* » (art. 132) ; dans ce cas précis, il n'y a besoin ni d'une autorisation, ni d'une déclaration préalable. On peut évidemment s'interroger sur ce qu'est le « propriétaire d'un terrain » puisque selon la loi n° 73-021, seul l'État peut être propriétaire, les personnes privées ne pouvant obtenir qu'une concession, perpétuelle ou ordinaire. La réponse devrait semble-t-il s'imposer d'elle-même ; c'est une maladresse de rédaction qui fait ici référence au droit de propriété ; il ne peut s'agir évidemment que du droit de concession, auquel cas il faudrait savoir si celui-ci peut-être aussi bien perpétuel qu'ordinaire.

L'accès aux ressources minières, pour l'exploration ou l'exploitation

C'est le deuxième problème classique en droit minier : comment le détenteur des droits miniers (d'exploration ou d'exploitation) peut-il accéder aux terrains dans lesquels sont situés les minerais recherchés. Cette question fait l'objet des articles 279 à 285 du Code minier qui pose en la matière les principes suivants :

- d'abord, sauf autorisation des autorités responsables, un certain nombre de lieux sont interdits à toute occupation, notamment minière (cimetières, sites archéologiques, aménagements hydrauliques, sites de défense nationale, aéroport, chemin de fer, plantations forestières, voies publiques, parcs nationaux), bref, on l'aura compris, il s'agit des dépendances du domaine public, plus une zone de protection dans certains cas (90 mètres par exemple pour les barrages) ;

- ensuite, sauf consentement du propriétaire ou occupant légal, « nul ne peut occuper un terrain situé à moins de : cent quatre-vingt-dix mètres de maisons ou de bâtiments occupés, inoccupés ou temporairement inoccupés ; quarante cinq mètres des terres sarclées et labourées pour cultures de ferme ; nonante mètres d'une ferme ayant un élevage de bovins, un réservoir, un barrage ou une réserve d'eau privée » (art. 279 2). On remarquera que l'on trouve encore une fois dans cette dernière rédaction la référence au propriétaire qui ne saurait être évidemment l'État, même si la loi n° 73-021 réserve la propriété à celui-ci. On peut s'étonner aussi de l'absence de mention des jachères pourtant importantes dans les exploitations agricoles ;
- enfin, certains périmètres peuvent être protégés par décision du gouverneur de province.

Lorsque le consentement est établi, « le titulaire ou l'amodataire est, de plein droit, tenu de réparer les dommages causés par les travaux, même autorisés, qu'il exécute dans le cadre de ses activités minières » (art. 280). En outre, « toute occupation de terrain privant les ayants-droits de la jouissance du sol, toute modification rendant le terrain impropre à la culture, entraîne, pour le titulaire ou l'amodataire des droits miniers et/ou de carrières, à la demande des ayants-droits du terrain et à leur convenance, l'obligation de payer une juste indemnité correspondant soit au loyer, soit à la valeur du terrain lors de son occupation augmentée de moitié » (art. 281), le même article précisant à son alinéa 2 que « par sol, il faut entendre le sol sur lequel les individus ont toujours exercé ou exercent effectivement une activité quelconque ». À défaut d'entente ou en cas de litige, le règlement doit être recherché « par toutes voies de droit non juridictionnelles, notamment la transaction, le compromis, l'arbitrage ou devant un officier de police judiciaire ou un officier du ministère public », à défaut de quoi, il faudra aller devant le tribunal compétent.

• Le droit forestier

Le droit forestier est régi par la loi n° 011/2002 du 29 août 2002, portant Code forestier, et ses textes d'application ; tous ces textes ont été rassemblés dans un numéro spécial du Journal officiel de la RDC, en date du 6 novembre 2002. Il s'agissait là de mettre à jour un dispositif qui en était resté à celui du 11 avril 1949, donc datant de l'époque coloniale. Le texte « s'inscrit dans la logique des principes modernes de gestion des ressources forestières et des conventions internationales en matière de l'environnement » (Exposé des motifs de la loi portant Code forestier).

L'article 1 de la loi donne les principales définitions utilisées dans le texte, à commencer par celle de la forêt : « les terrains recouverts d'une formation végétale à base d'arbres ou d'arbustes aptes à fournir des produits forestiers, abriter la faune sauvage et exercer un effet direct ou indirect sur le sol, le climat ou le régime des eaux ; les terrains qui, supportant précédemment un couvert végétal arboré ou arbustif, ont été coupés à blanc ou incendiés et font l'objet d'opérations de régénération naturelle ou de reboisement ; et par extension, les terres réservées pour être recouvertes d'essences ligneuses soit pour la production du bois, soit pour la régénération du sol ».

Du point de vue de leur statut juridique, « les forêts constituent la propriété de l'État » (art. 7), autrement dit, on est dans la même logique que pour le sol. Il y a toutefois une réserve : « Les forêts naturelles ou plantées comprises dans les terres régulièrement concédées en vertu de la législation foncière appartiennent à leurs concessionnaires. Les droits attachés à ces forêts sont exercés dans le respect des dispositions de la présente loi et de ses mesures d'exécution » (art. 8), autrement dit, on retrouve ici la logique fondamentale de la loi foncière, soit la séparation de la propriété du sol et des biens immobiliers (dont la forêt) qui y sont rattachés ; on peut être propriétaire des seconds. Une autre réserve consiste dans les dispositions de l'article 9 : « Les arbres situés dans un village ou son environnement immédiat ou dans un champ collectif ou individuel sont la propriété collective du village ou celle de la personne à laquelle revient le champ. »

Les forêts constitutives du domaine forestier sont rattachées à trois catégories :

- celles classées (celles soumises en application d'un acte de classement, à un régime juridique restrictif des droits d'usage et d'exploitation) et qui relèvent du domaine public de l'État (leur énumération est fixée dans l'article 12) ;
- celles protégées qui ne sont pas classées et qui sont soumises à un régime moins contraignant (art. 20 et suivants), qui font partie du domaine privé de l'État, qui peuvent faire l'objet de concessions excluant tout droit réel sur la terre. Les communautés locales peuvent obtenir en

concession une partie ou la totalité des forêts protégées dans les forêts « *régulièrement possédées en vertu de la coutume* » (art. 22), selon des modalités fixées par un décret qui ne semble pas être disponible actuellement ;

- et celles de production permanente qui sont celles soustraites aux forêts protégées. Ayant fait l'objet d'une enquête publique, elles sont destinées à la mise sur le marché.

Un dispositif juridique est prévu pour les droits d'usage forestier, ceux-ci étant définis comme « *les droits d'usage forestier des populations vivant à l'intérieur ou à proximité du domaine forestier sont ceux résultant de coutumes et traditions locales pour autant que ceux-ci ne soient pas contraires aux lois et à l'ordre public. Ils permettent le prélèvement des ressources forestières par ces populations, en vue de satisfaire leurs besoins domestiques, individuels ou communautaires* » (art. 36). Dans les forêts classées, ces droits sont strictement limités, selon des modalités précisées à l'article 39 de la loi. Dans les forêts protégées, le régime est plus large : « *Tout congolais peut exercer des droits forestiers d'usage sur l'ensemble du domaine forestier protégé, à condition de se conformer aux dispositions de la présente loi et de ses mesures d'application* » (art. 41). Il est même possible d'y pratiquer des cultures.

Pour gérer les forêts, il est institué un Cadastre forestier au niveau national et au niveau provincial. Il existe aussi un conseil consultatif national des forêts et des conseils provinciaux dont l'organisation et la composition sont fixées par décret²⁴⁹.

²⁴⁹ Pour les conseils provinciaux, le régime a été fixé par l'arrêté 259/2002 du 3 octobre 2002, portant composition, organisation et fonctionnement des conseils consultatifs provinciaux des forêts.

Annexe : Éléments de législation relatifs à la République démocratique du Congo

- **Organisation et administration du territoire**

- Constitution de 2006

- **Domaines/Foncier**

- Ordonnance du 12 novembre 1886, sur la saisie immobilière
- Décret du 10 juillet 1920, relatif à la vente publique des biens immobiliers et mobiliers
- Ordonnance n° 98 du 13 mai 1963, sur le mesurage et le bornage des terres
- Loi n° 73-021 du 20 juillet 1973, portant régime général des biens, régime foncier et immobilier, et régime des sûretés
- Ordonnance n° 74-148 du 2 juillet 1974, portant mesures d'exécution de la loi n° 73-021 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier, et régime des sûretés
- Ordonnance n° 74-149 du 2 juillet 1974, fixant le nombre et les limites des circonscriptions foncières de la République du Zaïre
- Ordonnance n° 74-150 du 2 juillet 1974, fixant les modèles de livres et certificats d'enregistrement
- Ordonnance n° 76-007 du 8 janvier 1976, fixant les taux et règles d'assiette et de recouvrement des taxes et redevances en matière administrative, judiciaire et domaniale perçues à l'initiative du département des Affaires foncières
- Ordonnance n° 76-199 du 16 juillet 1976, relative à la forme des inscriptions et radiations des droits réels sur les immeubles enregistrés
- Ordonnance n° 76-200 du 16 juillet 1976, relative à la vente par voie parée
- Ordonnance n° 77-001 du 22 février 1977, sur l'expropriation pour cause d'utilité publique
- Loi n° 80-008 du 18 juillet 1980, modifiant et complétant la loi n° 73-021 portant régime foncier
- Ordonnance n° 84-026 du 2 février 1984, portant abrogation de l'ordonnance n° 74-152 relative aux biens abandonnés ou non mis en valeur et aux autres biens acquis à l'État par l'effet de la loi
- Ordonnance n° 86-115 du 10 avril 1986, modifiant le règlement annexe à l'ordonnance n° 79-111 du 9 mai 1979, modifiant celle n° 74-148 du 2 juillet 1974 portant mesures d'exécution de la loi n° 73-021
- Arrêté n° 90-012 du 31 mars 1990, fixant les modalités de conversion des titres de concession perpétuelle ou ordinaire
- Arrêté interministériel n° 0021 du 29 octobre 1993, portant application de la réglementation sur les servitudes

- Arrêté interministériel n° 026/CABMIN/FIN/AFF-ECNPF/99 du 12 octobre 1999, portant fixation des tarifs des frais en matière foncière, immobilière, cadastrale et de régime des eaux et d'enregistrement
- Loi n° 04-15 du 16 juillet 2004, fixant la nomenclature des actes générateurs des recettes administratives, judiciaires, domaniales et de participation ainsi que les modalités de perception
- Loi n° 05-008 du 31 mars 2005, modifiant et complétant la loi n° 04-15 fixant la nomenclature des actes générateurs des recettes administratives, judiciaires, domaniales et de participation ainsi que les modalités de perception

• Mines

- Loi n° 007/2002 du 11 juillet 2002, portant Code minier
- Décret n° 038/2003 du 26 mars 2003, portant règlement minier

• Ressources naturelles

Forêts

- Arrêté n° 056 CAB/MIN/AFF-ECNPF/01/00 du 28 mars 2000, portant réglementation du commerce international des espèces de la faune et de la flore menacées d'extinction (CITES)
- Arrêté ministériel n° CAB/MIN/AFF-ENV.DT/124/SS/2001 du 16 mars 2001, fixant les périodes de prélèvement des perroquets gris en République démocratique du Congo
- Arrêté n° CAB/MIN/AFF-ET/039/2001 du 7 novembre 2001, portant création et organisation d'un service public dénommé « centre de promotion du bois », en abrégé CPB
- Arrêté interministériel n° CAB/MIN/ECO-FIN&BUD/AFF-ET/0187/02 du 20 avril 2002, portant modification des taux des taxes en matière forestière et de faune
- Arrêté ministériel n° CAB/MIN/AFF-ET/194/MAS/02 du 14 mai 2002, portant suspension de l'octroi des allocations forestières
- Loi n° 011/2002, du 29 août 2002, portant Code forestier
- Arrêté ministériel n° CAB/MIN/AFF-ET/259/2002 du 3 octobre 2002, portant composition, organisation et fonctionnement des conseils consultatifs provinciaux des forêts
- Arrêté ministériel n° CAB/MIN/AFF-E.T/260/2002 du 3 octobre 2002, fixant la procédure des transactions en matière forestière
- Arrêté ministériel n° CAB/MIN/AFF.E.T/261/2002 du 3 octobre 2002, portant organisation et fonctionnement du Cadastre forestier
- Arrêté ministériel n° CAB/MIN/AFF-ET/262/2002 du 3 octobre 2002, fixant la procédure d'établissement d'un plan d'aménagement forestier
- Arrêté ministériel n° CAB/MIN/AFF-ET/263/2002 du 3 octobre 2002, portant mesures relatives à l'exploitation forestière
- Arrêté ministériel n° CAB/MIN/AFF-ET/276/2002 du 5 novembre 2002, déterminant les essences forestières protégées
- Arrêté ministériel n° CAB/MIN/AFF-ET/277/2002 du 5 novembre 2002, portant réglementation de l'uniforme et des insignes distinctifs des grades des inspecteurs, fonctionnaires et agents forestiers assermentés

FICHE PAYS

9

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 %²⁵⁰. 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.* »²⁵¹

• 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 villages²⁵².

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.

²⁵⁰ Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2008*, De Boeck, Bruxelles, 2008, 424 p., p. 391.

²⁵¹ Art. 1, loi n° 2001-476 du 4 août 2001, d'orientation sur l'organisation générale de l'administration du territoire.

²⁵² 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 »²⁵³.

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.

²⁵³ 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* »²⁵⁴.

Les communes

Les communes, qui sont des « *collectivités territoriales* »²⁵⁵, 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.* »²⁵⁶

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 reposée 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.

²⁵⁴ Art. 49, al. 2, loi n° 2001-476.

²⁵⁵ Art. 50, loi n° 2001-476.

²⁵⁶ 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.* »²⁵⁷ 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 rural²⁵⁸. Comme le précisait l'exposé des motifs du projet

²⁵⁷ Fabienne Pompey, in : *L'autre Afrique*, p. 48 et 49, n° 32 du 7 au 13 janvier 1998.

²⁵⁸ 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 « considérera 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

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 terrains²⁵⁹, 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.

²⁵⁹ 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 coutumiers²⁶⁰, 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)²⁶¹.

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 urbaines²⁶². 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.

²⁶⁰ 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. »

²⁶¹ Art. 9, loi n° 70-209 du 10 mars 1970, portant loi de Finances.

²⁶² 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 ans²⁶³, et qu'ils ne prétendent pas contester les droits de l'État à demeurer le maître principal de la terre²⁶⁴. 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)

²⁶³ 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.

²⁶⁴ 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	- Terrains <u>urbains</u> : . <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'application²⁶⁵. 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 publique²⁶⁶ 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 valeur²⁶⁷. 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 vigueur²⁶⁸. 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'État²⁶⁹. 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

²⁶⁵ Loi n° 71-338 du 12 juillet 1971, tendant à favoriser l'exploitation rationnelle des terrains ruraux détenus en pleine propriété.

²⁶⁶ Cette adjudication est facultative sauf si l'Administration est saisie de deux ou plusieurs demandes portant sur le même terrain.

²⁶⁷ 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.

²⁶⁸ 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.

²⁶⁹ 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* »²⁷⁰.

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 tiers²⁷¹.

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.

²⁷⁰ Exposé des motifs du projet de loi relative au domaine foncier rural.

²⁷¹ 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 tels²⁷². La multiplication des conflits résultant des actions de l'État pour cons-

²⁷² « 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.

tituer 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 aménagées.

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 opération²⁷³. 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 2000²⁷⁴, 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.* »²⁷⁵ 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

²⁷³ 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.

²⁷⁴ « 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.

²⁷⁵ 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*, Gidis-CI, Abidjan, à paraître.

épineuse 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 administrative²⁷⁶. 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 cujus²⁷⁷.

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.

²⁷⁶ Art. 12 du décret du 15 novembre 1935.

²⁷⁷ 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	Auto- nomie finan- cière	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 :

3. CL : collectivité locale, territoriale, décentralisée, etc. – CA : circonscription administrative, ne peut donc être considérée comme un acteur local.
4. 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 vaines et sans maître. Il ne s'agit donc en aucun cas du pouvoir de gérer le patrimoine foncier de l'acteur considéré.
5. 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 transferts²⁷⁸.

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.* »²⁷⁹ 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 défaillant²⁸⁰.

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

²⁷⁸ *Annuaire des décentralisations en Afrique*, ouvrage précité, p. 28.

²⁷⁹ Art. 24, loi n° 98-750 précitée.

²⁸⁰ 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.

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

FICHE PAYS

10

Djibouti

I. Le cadre général

L'étude de Djibouti dans le cadre du présent dossier est évidemment très spécifique puisque l'agglomération de Djibouti compte l'essentiel de la population du pays (environ les deux tiers)²⁸¹. En outre le pays, relativement petit (23 200 km²), extrêmement désertique, ne dispose que de très faibles potentialités rurales, concrétisées par un élevage limité et par une agriculture encore plus faible²⁸², organisée autour des quelques rares points d'eau (et encore sous réserve que ceux-ci ne soient pas salés, ou trop minéralisés) et dans des projets plus ou moins expérimentaux.

C'est dire que les enjeux fonciers sont surtout urbains et, dans le cas de Djibouti, périurbains, mais ils portent souvent sur des terrains sans valeur autre que celle de l'occupation pour la survie. Dans la même logique, il faut s'interroger sur la pertinence du processus de décentralisation qui, comme ailleurs, est en cours.

II. L'organisation administrative territoriale

• Les circonscriptions administratives

Le pays est divisé en cinq circonscriptions administratives, les districts (autrefois les cercles), ayant pour chef-lieu : Djibouti, Ali-Sabieh, Dikhil, Obock et Tadjourah²⁸³.

Chaque district est placé sous l'autorité d'un commissaire de la République, chef de district, dépendant du ministère de l'Intérieur, et nommé par le président de la République. Le commissaire représente dans son district tous les ministères ; il assure l'ordre public, la salubrité publique et l'hygiène. Il cumule en même temps les fonctions de maire de l'agglomération, chef-lieu de district. À ce titre il délivre les permis de construire, est responsable de l'enlèvement des ordures ménagères, de l'état civil, des mariages, etc. Les districts sont divisés en circonscriptions administratives dirigées par des chefs de poste²⁸⁴.

Le district de Djibouti, doté d'un statut particulier, compte trois arrondissements urbains, deux arrondissements suburbains et deux postes administratifs ruraux qui dépendent des deux précédents.

Chaque district est en outre divisé en municipalités qui sont administrées par un délégué spécial nommé par le Gouvernement.

Il faut noter que dans le même temps, les districts se sont vus doter d'un statut hybride leur donnant à chacun le statut de collectivité territoriale unique, en instituant un conseil délégué, un budget d'investissement propre, et le transfert d'une série de compétences jusque-là gérées par l'État (voirie, ordures, assainissement et hygiène, parcs et jardins, justice coutumière, aménagement urbain, etc.)²⁸⁵.

²⁸¹ La population djiboutienne était de 0,83 million d'habitants en 2007 (Source : World Development Indicators Database, septembre 2008), avec une croissance annuelle d'environ 6 %. La capitale compte en 2008 plus de 500 000 habitants.

²⁸² Environ 600 ha de terres cultivées par rapport à une superficie totale de 23 200 km². Les terres de parcours occuperaient environ 230 000 ha. (cf. *Rapport national*, Comité national Habitat 2, 1996, p. 6).

²⁸³ Décret n° 79/080 du 4 août 1979.

²⁸⁴ Il y a trois circonscriptions pour Tadjourah, deux pour Dikhil, deux pour Ali-Sabieh, et une pour Obock.

²⁸⁵ Décret n° 79-078 du 4 août 1979, fixant les attributions des municipalités.

Mais comme le soulignait un rapport local : « la pratique qui en a résulté confirme l'esprit du texte et les cinq districts de l'Intérieur qui ont été créés présentent toutes les caractéristiques d'une Administration déconcentrée rodée »²⁸⁶.

• La mise en œuvre de la décentralisation en 2002 : création de la région

Le projet de décentralisation à l'étude dans les années 1990²⁸⁷, dont la complexité est évidente *a priori* dans ce pays dont on a dit plus haut qu'il était presque totalement désertique et que sa population était en fait concentrée dans une seule ville, la capitale²⁸⁸, a été concrétisé par la loi du 2 juillet 2002 portant décentralisation et statut des régions²⁸⁹. La loi crée deux collectivités locales : la région et la commune. Mais comme son nom l'indique, seul le statut de la région est précisé, celui de la commune devant être élaboré en collaboration avec les institutions régionales.

Sont créées cinq collectivités territoriales régionales : Arta, Ali-Sabieh, Dikhil, Obock et Tadjourah. On retrouve les dénominations des districts, circonscriptions administratives auxquelles s'ajoutent le district et la région d'Arta. En cohérence avec le statut d'État-ville de Djibouti, les régions n'englobent pas la ville et les banlieues de Djibouti-ville qui est doté d'un statut particulier²⁹⁰.

Le processus de décentralisation connaît quelques difficultés de mise en œuvre : repoussées une première fois, les premières élections régionales se sont finalement tenues en mars 2006²⁹¹. Par ailleurs, pour l'analyse du fonctionnement des assemblées régionales, il faut tenir compte des modifications apportées juste avant les élections régionales par la loi du 4 février 2006²⁹². Il faut noter que cette loi qui tente de rectifier les ambiguïtés de la loi de 2002 ne facilite pas la lecture du dispositif : la loi propose la nouvelle rédaction de certains articles en ajoutant d'autres ambiguïtés²⁹³.

Les régions sont classiquement dotées de la personnalité morale de droit public et de l'autonomie financière²⁹⁴ et concourent avec l'État « au développement économique, social, sanitaire, scientifique et culturel ainsi qu'à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie ». Les compétences de la région sont donc très largement définies et ce n'est pas l'article 57²⁹⁵ qui donnera davantage d'indications sur les compétences régionales qui sont de toute façon toujours mises en œuvre en association avec l'État. On voit mal comment il pourrait en être autrement, étant donné l'absence de textes de clarification et d'application des dispositions réglementaires et financières en vue de doter les conseils régionaux de moyens budgétaires. La loi rectificatrice de 2006 nuance d'ailleurs le contenu des compétences que l'État transférera « au fur et à mesure dans les domaines susmentionnés en fonction des

²⁸⁶ Document de support au projet de décentralisation, ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, Djibouti, novembre 1996, p. 2.

²⁸⁷ Plusieurs projets de texte ont été préparés, certains d'entre eux proposaient d'instituer des communes (urbaines et rurales) et des départements. Cf. Document de support au projet de décentralisation, précité.

²⁸⁸ Le Rapport national de la République de Djibouti pour la Conférence Habitat II à Istanbul en 1996 soulignait, page 17, « la difficulté de décentraliser dans un pays de type 'ville-État', où la capitale concentre la très grande majorité des activités économiques ».

²⁸⁹ Loi n° 174/AN/02/4^eL, portant décentralisation et statut des régions du 7 juillet 2002.

²⁹⁰ Loi n° 122/AN/05/5^eL, portant statut de la ville de Djibouti du 1^{er} novembre 2005. Djibouti-ville dispose d'un statut particulier (trois communes – Ras-Dika, Boulaos et Balbala –, le conseil de Djibouti et un maire élu en son sein). Les membres du Conseil de Djibouti ne sont pas élus au suffrage universel direct ; ils sont élus par les représentants des trois communes composant Djibouti-ville « réunis simultanément sur convocation du ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation ». Art. 2, décret n° 2006-014/PR/MID fixant les modalités d'élections du Conseil de Djibouti, du 12 avril 2006.

²⁹¹ En attendant l'organisation des élections régionales, le Gouvernement a mis en place des conseils régionaux provisoires dans les cinq districts. « Il est créé auprès de chaque district un conseil régional provisoire, présidé par le commissaire de la République, chef de district, composé de quatorze personnalités habitants le district », art. 1, décret n° 99-0088/PRE portant création d'un conseil régional et d'un Fonds social pour la promotion du développement communautaire, du 17 juin 1999.

²⁹² Loi n° 139/AN/06/5^eL du 4 février 2006, portant modification de la loi n° 174/AN/02/4^eL du 7 juillet 2002, portant décentralisation et statut des régions.

²⁹³ Par exemple, l'article 42 de la loi de 2002 faisant intervenir le commissaire de la République pour la convocation d'une séance extraordinaire de l'assemblée régionale a été modifié : mais la modification, par alinéa, dans la loi de 2006 donne un résultat contradictoire.

²⁹⁴ Art. 2, loi n° 174/AN/02/4^eL, précitée.

²⁹⁵ « Les compétences de l'assemblée régionale recouvrent tous les domaines de la vie régionale. » Art. 57, loi de 2002.

moyens dont il dispose d'une part, et d'autre part en fonction de la capacité des collectivités régionales à les recevoir. Ce processus de transfert de compétence se fera d'une manière progressive dans le temps. »²⁹⁶ Ainsi, la loi de 2006 revoie à la baisse les ambitions du projet de décentralisation en les mettant en cohérence avec le contexte institutionnel djiboutien.

Chaque collectivité locale régionale est composée d'une assemblée régionale et d'un exécutif régional élu par l'assemblée. L'assemblée régionale est composée des membres élus, pour cinq ans au suffrage universel direct, des commissions spécialisées, d'un bureau comprenant un président et vice-président, élu lors de la première réunion par l'assemblée. Une des particularités est la formation du bureau pour lequel le président de l'assemblée *« peut faire appel à des personnalités expérimentées dans l'Administration publique en dehors de l'assemblée régionale »*²⁹⁷, liste pour le bureau qui doit en outre être communiquée à l'assemblée, c'est un minimum, mais également au représentant de l'État. On peut noter, parmi d'autres éléments qui vont dans le même sens, dont nous ferons état plus bas, une forte présence de l'Administration étatique dans le fonctionnement de la collectivité régionale, ce qui n'a rien de surprenant dans le contexte fortement centralisé et concentré de Djibouti.

Les assemblées régionales se réunissent, publiquement, au moins une fois par trimestre en session ordinaire. Le président de l'assemblée peut réunir une session extraordinaire *« à chaque fois qu'il le juge utile ou sur demande écrite d'un tiers de l'assemblée »*²⁹⁸. La nouvelle rédaction de l'article 42 est contradictoire, selon la rédaction actuelle, une session extraordinaire peut également être réunie si demande en est faite par le représentant de l'État ou par le secrétaire exécutif régional. La rédaction peu claire révèle cependant que la présence des représentants de l'État est très marquée dans le fonctionnement de la nouvelle collectivité locale. Les séances sont publiques et leur compte rendu est affiché dans les locaux de la circonscription²⁹⁹ dans la huitaine.

L'exécutif régional est composé d'un secrétaire exécutif et d'un secrétariat chargé de mettre en œuvre les délibérations de l'assemblée³⁰⁰, auxquels est consacré le chapitre II de la loi 2002 en particulier l'article 64 qui a fait l'objet d'une refonte dans le texte rectificatif de 2006. Le secrétaire exécutif, responsable devant l'assemblée, est désigné par le président de l'assemblée, parmi les membres élus de l'assemblée. Le rôle de ce secrétaire exécutif est important : il est l'ordonnateur des dépenses de la région dont il prépare le budget, à ce titre c'est lui qui *« est en charge de l'exécution des décisions de l'assemblée. (...) Plus généralement, il a pour mission d'appliquer et de mettre en pratique toutes délibérations de l'assemblée régionale. »*³⁰¹ Dans ce contexte, on peut se demander quelle sera la relation entre le président de l'assemblée et le secrétaire de l'exécutif *« à qui toutes les décisions de l'assemblée doivent être transmises par le président pour exécution ou mise en application »*³⁰². Ce dispositif de fonctionnement de l'exécutif des assemblées régionales, fondé sur une dualité entre le président et le secrétaire exécutif, ne manquera pas d'engendrer des conflits.

Concernant les compétences attribuées à la nouvelle collectivité régionale, la section III débute par l'énumération des domaines qui ne font pas partie des domaines de compétence de la région et les politiques qui relèvent de la compétence de l'État... En fait, sur tous les domaines, les régions *« sont associées à la mise en œuvre des compétences de l'État »*, elles *« donnent leur avis toutes les fois que cet avis est requis par les lois et règlements ou qu'il est demandé par le représentant de l'État. Elles donnent également leur avis sur les affaires de la compétence de l'État mais ayant des incidences locales. »*³⁰³ Les régions bénéficient d'une sorte de « clause générale de non-compétence ». Bref, les compétences attri-

²⁹⁶ Nouvel article 58, loi n° 139/AN/06/5^eL du 4 février 2006, portant modification de la loi n° 174/AN/02/4^eL.

²⁹⁷ Nouvel article 64, loi n° 139/AN/06/5^eL, précité.

²⁹⁸ Art. 42.1, loi n° 174/AN/02/4^eL, portant décentralisation et statut des régions du 7 juillet 2002.

²⁹⁹ Nouvel art. 51, loi n° 139/AN/06/5^eL du 4 février 2006, précitée. Notons que dans le texte de 2002, il était question des locaux de la collectivité locale : sans surinterprétation, le fait que le texte parle, dorénavant, non plus des « locaux de la collectivité régionale, mais de ceux de la « circonscription » (terme qui renvoie au découpage étatique du territoire et donc aux services déconcentrés de celui-ci) suggère que la décentralisation en présence s'appuie fortement sur les services étatiques pour fonctionner.

³⁰⁰ Art. 6, loi n° 174/AN/02/4^eL, précitée.

³⁰¹ Nouvel art. 70, nouvel art. 64, loi n° 139/AN/06/5^eL, précitée.

³⁰² Art. 67, loi n° 174/AN/02/4^eL, précitée.

³⁰³ Art. 60, loi n° 174/AN/02/4^eL, précitée.

buées à la région ne sont pas précisément identifiées, ce qui au regard des compétences qui devraient être attribuées aux communes prochainement posera certainement question dans l'articulation générale du dispositif.

S'agissant de la tutelle, toutes les délibérations de l'assemblée sont transmises par le président au représentant de l'État³⁰⁴. La mise en œuvre des décisions de l'assemblée par le secrétaire de l'exécutif fait l'objet d'un contrôle administratif *a posteriori* de légalité par le représentant de l'État³⁰⁵. Lorsque celui-ci estime qu'un acte de l'exécutif régional est illégal, il le défère dans les deux mois, en première instance, à une section de la Cour judiciaire de Djibouti spécialisée dans le contentieux administratif. Le recours n'est pas suspensif. Mais un sursis à exécution de l'acte peut être prononcé dans les quarante-huit heures, par le président de la section spécialisée, en cas d'atteinte à l'exercice d'une liberté publique ou individuelle. Dans le même sens, tout citoyen peut soulever l'illégalité d'une décision à condition de justifier de son intérêt à agir.

Le budget de la région est composé « *des dotations et transferts de l'État ; des ressources fiscales ; des produits de l'exploitation des services et domaines ; des taxes rémunératrices sur les services rendus ; des participations des autres collectivités ; des produits financiers ; des produits de dons, legs et subventions ; des produits de l'aliénation des biens de la région* »³⁰⁶. Une dotation globale de l'État est consentie pour le fonctionnement (art. 93). Le dernier élément suggère que la collectivité locale a un patrimoine. Nous évoquerons les implications des nouveaux textes dans la gestion de celui-ci dans le point IV.

Tableau : Organisation administrative et décentralisation à Djibouti

Circonscription administrative	Nb	Collectivité territoriale	Nb	Personnalité morale	Autonomie financière	Instance délibérante	Exécutif
		Région (1)	5	Oui	Oui	Assemblée régionale composée d'élus (des membres de l'Administration publique peuvent être présents dans le bureau)	Secrétaire exécutif et son secrétariat (le président de l'assemblée régionale ne fait donc pas partie de l'exécutif régional)
District (2)	5			Oui	Oui	Conseil délégué	Commissaire de la République, chef de district, nommé par décret
		Chef-lieu de district	5				Chef de district assume les fonctions de maire
Poste administratif (3)							Chef de poste
Arrondissement (4)							Chef de quartier

Remarques :

1. La région d'Arta, nouvellement créée, n'englobe pas Djibouti-ville qui fait l'objet d'un statut spécial (loi n°122/AN/05/5^eL, portant statut de la ville de Djibouti du 1^{er} novembre 2005). Mais la loi n°139/AN/06/5^eL du 4 février 2006, portant modification de la loi n°174/AN/02/4^eL du 7 juillet 2002, portant décentralisation et statut des régions, propose un énigmatique article 2 « Les

³⁰⁴ Art. 44. loi n° 174/AN/02/4^eL, précitée.

³⁰⁵ Art. 66, loi n° 174/AN/02/4^eL, précitée.

³⁰⁶ Art. 80, loi n° 174/AN/02/4^eL, précitée.

dispositions de la loi n°122/AN/05/5^eL, portant statut de la ville de Djibouti, hormis celles qui fixent les organes et leurs compositions, s'appliquent également aux régions » qui suggèrerait une unification du régime à toutes les collectivités régionales.

2. La situation de Djibouti est très particulière compte tenu de l'importance de la capitale par rapport au reste du pays. La question des collectivités y est donc abordée dans un esprit où la déconcentration tient une part importante, ce qui justifie que le chef-lieu de district puisse se voir doter de certaines compétences, lesquelles sont financées dans le cadre du budget du district, et disposer d'une sorte d'administrateur maire.
3. Les districts, à l'exception de celui de Djibouti, sont subdivisés en « postes administratifs ».
4. Le district de Djibouti est composé de cinq arrondissements urbains et de deux postes administratifs ruraux.

III. La gestion domaniale et foncière

• Le dispositif législatif et réglementaire

Le dispositif est marqué par le fait qu'en 1991, après de longues années de discussions, plusieurs lois ont été votées par l'Assemblée nationale, modifiant sensiblement le système domaniale et foncier³⁰⁷. Cependant, il faut souligner que ces dispositions ne concernent que « *le périmètre urbain de l'agglomération de Djibouti* », l'ancienne législation continuant de s'appliquer partout ailleurs³⁰⁸. Cette répartition géographique est d'autant plus ambiguë que le terme « agglomération » n'a aucune signification juridique. Il faudrait donc s'en tenir aux limites du district de Djibouti³⁰⁹.

La situation domaniale et foncière demeure largement marquée par la présence de l'État. Cela est dû à la présomption de domanialité qui profite à celui-ci et qui concerne tous les terrains non appropriés privativement³¹⁰.

Le domaine public, inaliénable et imprescriptible, est composé d'éléments naturels (rivages, cours et points d'eau, etc.), énumérés par la loi, et artificiels (zones et équipements déterminés par la loi ou ayant fait l'objet d'une procédure de classement, ainsi que les servitudes y attenantes).

Le domaine privé de l'État est constitué de tous les terrains immatriculés au nom de l'État mais aussi de l'ensemble des terrains qui ne font pas partie du domaine public, et qui n'appartiennent pas de manière claire (existence d'un titre foncier), à des tierces personnes, publiques ou privées, ce qui inclut notamment les terrains dits vacants et sans maître.

En zone urbaine, les procédures domaniales varient selon que les terrains sont lotis ou non. Dans le premier cas, ils peuvent faire l'objet d'aliénation en concession provisoire, laquelle à l'issue de la mise en valeur prévue par le cahier des charges, peut être transformée en droit de propriété définitif, reconnu par un titre foncier. Les terrains non lotis peuvent être attribués en permis d'occupation provisoire (POP), ne permettant que des installations provisoires et précaires, en attendant le lotissement et l'attribution de droit commun.

³⁰⁷ Loi n° 171/AN/91 2^eL du 10 octobre 1991, portant fixation et organisation du domaine public ; loi n° 172/AN/91 2^eL du 10 octobre 1991, réglementant l'expropriation pour cause d'utilité publique ; loi n° 173/AN/91 2^eL du 10 octobre 1991, portant organisation du domaine privé de l'État ; loi n° 176/AN/91 2^eL du 10 octobre 1991, portant création d'un cahier des charges spécial applicable aux Anciens quartiers et à Balbala ; loi n° 177/AN/91 2^eL du 10 octobre 1991, portant organisation de la propriété foncière ; loi n° 178/AN/91 2^eL du 10 octobre 1991, fixant les modalités d'application des lois relatives au régime foncier.

³⁰⁸ Cf. loi n° 178/AN/91 2^eL. Cette ancienne législation consiste essentiellement dans des textes coloniaux, certains remontant parfois à près d'un siècle. Ce dispositif instauré par l'Administration française consistait de manière assez classique dans l'immatriculation pour les biens appropriés et pour des modes d'accès domaniaux associant droit d'occupation provisoire et mise en valeur dans un délai de temps limité.

³⁰⁹ « Les points de vue fondamentalement différents du district et de la DUL (Direction de l'Urbanisme et du Logement) en ce qui concerne la définition du périmètre urbain empêchent sa délimitation officielle. » Rapport précité p. 39.

³¹⁰ Le Rapport national précité est sur ce point très éloquent : « La situation est favorable pour l'État sur le plan foncier. La Puissance publique possède, en effet, la grande majorité des zones naturelles d'extension de la capitale (Salines Est et Ouest, plateau marin, ouest de Balbala), et des centres urbains de l'intérieur » (p. 14).

À ces procédures de droit commun, il faut ajouter celle dite de la *cession amiable*, applicable exclusivement aux terrains du domaine privé de l'État non immatriculé, situés dans les zones d'intervention du Projet de développement urbain de Djibouti (PDUD). Il s'agit d'une procédure simplifiée permettant d'obtenir rapidement un droit susceptible d'être rendu définitif après mise en valeur³¹¹. Il faut évidemment s'interroger sur l'avenir de ces procédures simplifiées après la disparition programmée du Projet de développement urbain et dans l'attente plus qu'incertaine d'un éventuel projet 3.

Les terrains ruraux doivent être attribués en concessions avec mise en valeur en attendant attribution définitive.

Tableau : Gestion domaniale et foncière à Djibouti

Nature domaniale	Contenu	Caractères juridiques	Instruments de gestion	Acteur(s) concerné(s)
Domaine public	Domaine public naturel et domaine public artificiel	Inaliénabilité Insaisissabilité Imprescriptibilité	Concession et autorisations provisoires d'occuper	État et/ou circonscriptions administratives (districts)
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 pour les terrains nus et Droit de disposition selon les règles de droit civil et de l'immatriculation	- <u>Terrains urbains</u> : . <i>Concession provisoire</i> sur les terrains lotis, transformable en titre foncier après mise en valeur . <i>Permis d'occupation provisoire</i> (POP) sur terrains non lotis . <i>Cession amiable</i> dans les zones du projet de développement urbain, avec mise en valeur - <u>Terrains ruraux</u> : <i>concession provisoire</i> transformable en titre foncier ou bail emphytéotique après mise en valeur - Cessions, locations, donations, etc.	État : Administration des Domaines et Cadastre Administration territoriale pour réception dossier concession district pour attribution des POP
Domaine privé des collectivités	Terrains immatriculés au nom de celles-ci	Droit de disposition selon les règles de l'immatriculation et du Code civil	Cessions, donations, locations, etc., avec inscription au livre foncier	Conservation foncière, Cadastre
Propriété privée	Terrains immatriculés au nom d'une personne privée	Droit de disposition selon les règles de l'immatriculation et du Code civil	Cessions, donations, locations, etc., avec inscription au livre foncier	Conservation foncière, Cadastre
Domaine coutumier	Non reconnu par la loi			

³¹¹ La procédure simplifiée consiste à faire approuver un plan parcellaire (au lieu de faire l'immatriculation au nom de l'État puis un lotissement en bonne et due forme), puis à délivrer un titre de cession amiable (au lieu de passer par la concession normale), assorti d'un permis de construire simplifié permettant une mise en valeur rapide et accessible du terrain, le tout à des conditions financières réduites.

• L'organisation administrative

Le district est autorisé à délivrer les permis d'occuper provisoire. Toutes les autres opérations domaniales et foncières sont de la compétence du service de l'Enregistrement, des Domaines et du Timbre (rattaché au ministère en charge des Finances)³¹² et de ses bureaux déconcentrés. La conservation foncière est considérée comme un des bureaux de ce service des Domaines.

Pour compléter ce dispositif, il faut indiquer l'existence de la Commission de la propriété foncière, laquelle est présidée par le secrétaire général du Gouvernement, et doit donner son avis sur toutes les affaires domaniales et notamment veiller à l'application de la législation³¹³.

En 2005, l'organisation de l'Administration des Domaines a fait l'objet d'une réforme : la direction des Recettes et des Domaines³¹⁴ a été dissoute, elle a été remplacée par la direction du Domaine et de la Conservation foncière, créée sous l'autorité du ministre chargé des Finances³¹⁵. La nouvelle direction est chargée « d'assurer la gestion du domaine privé et public de l'État et d'apurer la situation juridique de ce patrimoine. D'encaisser les fruits du domaine de l'État et d'assurer la conservation foncière et la conservation des hypothèques maritimes »³¹⁶.

• Les pratiques foncières

L'essentiel des activités domaniales et foncières se situe dans l'agglomération de Djibouti et, dans une très moindre mesure, à sa périphérie, et un peu dans les autres chefs-lieux de districts³¹⁷. Il s'agit donc presque exclusivement d'opérations portant sur des parcelles à usage d'habitation (ou dans une moindre mesure commercial ou industriel), en partie pour satisfaire des besoins personnels, en partie pour la spéculation. C'est dans ce dernier cas que l'on trouve le plus d'actions appuyées sur des documents juridiques. À la périphérie de la ville, comme partout, on voit se multiplier les occupations anarchiques, sans titre, sans respect des éventuels aménagements sous la forme de tracés de voirie et de terrains réservés pour des équipements collectifs. La lenteur des attributions des parcelles aménagées à grand frais, en particulier dans le cadre du PDUD 2, n'y est évidemment pas étrangère.

Les pratiques consistent aussi beaucoup en transactions entre opérateurs privés (quand ce ne sont pas des opérateurs publics « habillés » en opérateurs privés), avec et surtout sans titre. Comme trop souvent, l'utilisation des procédures domaniales et foncières apparaît trop compliquée, trop lourde, trop longue, trop chère. À tel point qu'il n'est pas rare que la procédure s'arrête dès que l'usager demandeur a obtenu de l'Administration un premier document, quel qu'il soit, permettant de montrer qu'il existe bien un lien entre lui et un terrain. En fait, l'inexistence des collectivités locales se traduit aussi par des initiatives parfois abusives des chefs de quartiers (parfois anciens chefs traditionnels), lesquels prétendent toujours pouvoir attribuer la terre.

Dans la même logique générale, le suivi des procédures domaniales comme des titres fonciers sous la forme d'inscription des droits réels intervenus après la création du titre, paraît très aléatoire.

Il faut dire que malgré un gros effort consenti dans les années 1980 pour remettre en ordre l'organisation et les moyens bureautiques du service des Domaines, l'Administration ne dispose pas vraiment des moyens matériels lui permettant d'intervenir sur le terrain. Elle se limite donc le plus souvent au traitement des dossiers les plus intéressants, les plus générateurs de revenus, affichés ou non.

³¹² Comme l'indique le *Rapport national* précité, page 18, « Le rôle du service des Domaines est très important à Djibouti puisque l'État possède la quasi-totalité des réserves foncières permettant l'extension de la capitale et des villes secondaires. La responsabilité d'utiliser ces réserves dans l'intérêt général revient au service des Domaines puisque c'est lui qui vend les terrains devenus urbains aux particuliers qui les mettront en valeur. »

³¹³ Arrêté n° 91-0556/PR/FIN du 23 mai 1991, portant création de la Commission de la propriété foncière.

³¹⁴ Cette direction a été instituée en 1998 par la loi n° 15/AN/98/4^eL, portant organisation du ministère de l'Économie, des Finances et de la Planification, chargé de la Privatisation (article 4).

³¹⁵ Art. 4, loi n° 102/AN/05/5^eL, portant réforme des services de l'État chargés de la fiscalité et des domaines du 10 avril 2005.

³¹⁶ Art. 7, loi n° 102/AN/05/5^eL, précitée.

³¹⁷ Encore qu'il faille nuancer cette dernière affirmation pour les districts du Nord dont les chefs-lieux ont été très endommagés et en partie dépeuplés depuis la guerre civile récente.

• La gestion des conflits

Les conflits se situent principalement dans les zones urbaines, là où les occupants sont souvent propriétaires des constructions mais pas du sol, là aussi où règne une grande incertitude concernant la nature, l'étendue et les limites topographiques des droits sur la terre. Ces litiges, lorsqu'ils portent sur des terrains immatriculés, se retrouvent devant le tribunal de première instance compétent en matière civile. Par contre, dès lors qu'il n'y a pas de document juridique certain, les usagers se réfèrent aux chefs de quartiers ou, de plus en plus souvent, devant le Charia, tribunal de droit musulman. Celui-ci, compétent en vertu de la loi³¹⁸ pour régler en première instance tous les litiges relatifs aux rapports entre propriétaires et locataires, ce qui est fréquent à Djibouti, joue en outre le rôle d'une sorte de tribunal coutumier.

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

En principe, la gestion domaniale et foncière demeure presque exclusivement de la compétence des services de l'État. Le processus de décentralisation qui a débuté en 2002 et a créé la collectivité locale régionale n'a pas réellement changé cet état de fait. Comme nous l'avons vu, la collectivité régionale est certes créée mais les compétences qui lui ont été attribuées, peu précises d'une manière générale, le sont tout autant s'agissant de la gestion des terres.

Les pouvoirs relatifs à la gestion domaniale sont de la compétence de l'assemblée de la collectivité. Conformément à l'esprit de la loi de 2002, les régions « *sont associées à la mise en œuvre et au suivi des compétences de l'État* » dont font partie, pouvant concerner les terres, notamment, « *l'agriculture, l'élevage et la pêche* », « *les infrastructures et les équipements publics* », « *le patrimoine national* »³¹⁹. À ce titre, l'assemblée régionale donne son avis en cas d'incidences au plan local. En 2006, la loi portant modification introduit un nouvel article 32 selon lequel « *le conseil régional donne son avis sur toute implantation des équipements publics s'effectuant sur sa circonscription. Il gère de manière autonome sur délégation de l'assemblée régionale (dixit)³²⁰ les occupations du domaine public, les autorisations provisoires des parcelles de terrains, etc.* »

Depuis 2005, les conseils régionaux sont associés au contrôle des activités dans les aires terrestres et marines protégées que la loi a créées³²¹.

Les collectivités locales ne jouent donc qu'un rôle très limité dans le foncier, proportionnel à l'importance de leur patrimoine limité aux seuls biens appropriés. C'est le secrétaire exécutif régional qui est chargé « *de conserver et d'administrer les propriétés de la collectivité régionale et de faire en conséquence tout acte conservatoire de ses droits, (...) et de passer dans les mêmes formes les actes de vente, les échanges, les partages, acceptations de dons ou legs, acquisitions, transactions lorsque ces actes ont été régulièrement autorisés par l'assemblée délibérante de la collectivité régionale* »³²². Disposition qui suggère que la collectivité régionale a un patrimoine, dont le contenu n'est pas précisé par la loi de 2002.

Notons que le président de l'assemblée régionale n'a pas d'attribution spécifique en matière domaniale et foncière.

Cependant, il faut noter que le district de Djibouti peut délivrer des permis d'occuper provisoires (POP) dans les zones non loties. De manière moins directe, les districts contrôlant l'émission des permis de

³¹⁸ Cf. décret n° 80-012 du 28 janvier 1980, portant réorganisation administrative du Charia de Djibouti.

³¹⁹ Art. 58, loi n° 174/AN/02/4^eL, portant décentralisation et statut des régions du 7 juillet 2002.

³²⁰ Il faut noter que ce nouvel article 32 est particulièrement mal rédigé : rajouté en 2006, il parle de « conseil régional » et non plus, comme dans la loi de 2002, d'« assemblée régionale » à laquelle il est pourtant fait allusion, ce qui ajoute à la confusion. Cette bizarrerie est due au fait que pendant la période transitoire, en attendant les élections, des conseils régionaux provisoires ont été mis en place. En outre, tout aussi curieusement, cette disposition de 2006 qui concerne clairement une « compétence », n'est pas située dans l'économie générale de la loi de 2002, dans la section concernant les « Attributions de l'assemblée régionale » (art. 56 à 62) mais dans la très longue section concernant l'organisation des élections régionales (art. 6-36).

³²¹ Loi n° 45/AN/04/5^eL, portant création des aires protégées terrestres et marines du 27 mars 2004.

³²² Art. 66, loi n° 174/AN/02/4^eL, loi précitée.

construire sont amenés à exercer un certain contrôle foncier puisque l'une des pièces exigées pour instruire le dossier consiste dans un titre foncier ou dans un titre de concession provisoire. Mais cette remarque demeure largement virtuelle si on considère le nombre dérisoire des demandes de permis.

Dans la pratique, les districts sont aussi étroitement associés aux opérations de déguerpissement.

Tableau de synthèse : Acteurs locaux, Décentralisation et Foncier à Djibouti

Acteur local	Nature CL ou CA (1)	Capacité juridique	Autonomie financière	Patrimoine foncier	Pouvoir domanial (2)	Fiscalité à base foncière	Ressources naturelles
Région	CL	Oui	Oui	Oui	« Associée à la mise en œuvre des compétences de l'État »	- Produits de l'exploitation des services et domaines - Produits de l'aliénation des biens de la région	Participation à la gestion des aires marines et terrestres protégées
District	CA						
Chef-lieu de district	CL	Oui	Oui	Immeubles immatriculés	Attribution des permis d'occuper provisoire	- Revenus du patrimoine foncier - Fiscalité : contribution foncière sur la propriété bâtie et non bâtie ; taxes d'occupation du domaine ; une partie de la patente	Non
Poste administratif	CA						
Arrondissement (3)	CA						

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'arrondissement est une subdivision de gestion du « district capitale ».

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

Les ressources locales à base ou à référence foncière sont limitées et ce constat doit une fois encore être situé dans le contexte très particulier de Djibouti où de surcroît la référence au concept de collectivité locale n'en est qu'à ses prémices ; les élections régionales consécutives à la création de la région en 2002 n'ont eu lieu qu'en mars 2006. Le dispositif réglementaire n'est pas disponible à ce jour.

On peut cependant lister les recettes à base ou à référence foncière, prévues par l'article 80 de la loi de 2002. Il s'agit d'abord des recettes fiscales. On y trouve des impôts directs : la contribution foncière sur les propriétés bâties et la contribution sur les propriétés non bâties, et la patente. Il faut y ajouter les droits de timbre, d'immatriculation et de conservation foncière. Dorénavant, ces recettes fiscales rentrent dans la composition du budget régional, mais la loi ne précise pas les modalités de recouvrement que selon toute vraisemblance exigeront les moyens techniques des services déconcentrés de l'État.

La même question se pose concernant les recettes non fiscales : « *des produits de l'exploitation des services et domaines (droits d'occupation du domaine public, les taxes sur les permis de construire) ; des produits financiers ; des produits de dons, legs et subventions ; des produits de l'aliénation des biens de la région* »³²³. Toutes ces recettes qui tombaient dans les caisses de l'État font dorénavant partie du budget de la collectivité régionale. La question des modalités du recouvrement se pose.

VI. La gestion des ressources naturelles

Djibouti s'est investi depuis la fin de la guerre civile dans un processus de protection des ressources naturelles et à signer de nombreuses Conventions internationales³²⁴. Cependant, la protection et la gestion des ressources naturelles restent limitées dans un pays au climat de type semi-désertique.

Le ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme, de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire, créé le 17 mai 2000³²⁵, comprend une direction de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement. Placée sous l'autorité du secrétaire général du ministère, la direction de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement est chargée d'exécuter les stratégies et les directives du ministre, et d'en assurer le suivi³²⁶.

La loi-cadre, portant loi-cadre de l'Environnement du 29 octobre 2000³²⁷, rappelle qu'« *il appartient à l'État à travers le ministère chargé de l'Environnement, de préparer et mettre en œuvre les politiques environnementales et d'assurer la participation des services publics, privés et des secteurs associatifs impliqués dans la gestion de l'environnement* ». La compétence environnementale est avant tout une compétence de l'État ; cependant, la loi prévoit, en 2000 (donc avant la création des régions), que « *la protection de l'environnement incombe à l'État et aux personnes morales régulièrement constituées* »³²⁸.

En raison du contexte de Djibouti, l'accent est mis sur le développement de l'activité halieutique³²⁹, la protection des aires marines, les ressources en eau et la lutte contre la désertification. L'article 39 de la loi de 2000 prévoyait l'instauration d'aires protégées : en 2004, ont été créées des aires protégées terrestres sur les sites des forêts du Day et de Mabla, et des lacs d'Abbé et d'Assal³³⁰. Il est également créé des aires protégées marines sur les sites des îles Musha et Maskhali, des Sept Frères ainsi que Ras Syan, Khor Angar et la forêt de Godoria, et Haramous³³¹.

³²³ Art. 80, loi n° 174/AN/02/4^eL, précitée.

³²⁴ Notamment la loi n° 113/AN/96/3^eL du 3 septembre 1996, portant ratification de la Convention sur la Diversité biologique et la loi n° 186/AN/02/4^eL du 9 septembre 2002, portant ratification de la Convention sur les Zones humides / Convention de Ramsar.

³²⁵ Loi n° 82/AN/004^eL, portant création et organisation du ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme, de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire du 17 mai 2000.

³²⁶ Art. 9, loi précitée.

³²⁷ Loi n° 106/AN/00/4^eL, portant sur loi-cadre de l'Environnement, 29 octobre 2000.

³²⁸ Art. 6, loi n° 106/AN/00/4^eL, portant sur loi-cadre de l'Environnement, 29 octobre 2000.

³²⁹ Loi n° 187/AN/02/4^eL du 9 septembre 2002, portant approbation de Code de pêche, et loi n° 52/AN/99/4^eL, portant création du port de pêche de Djibouti du 21 août 1999.

³³⁰ « *Le Lac Assal représente un des hauts lieux de l'architecture tectonique locale et est de grand attrait touristique. Or, le trésor qu'il contient, à savoir le sel, serait actuellement la proie de promoteurs peu respectueux du code minier. D'où la nécessité de trouver un juste équilibre entre les différents usages potentiels : une extraction rationnelle sans préjudices et la prise en compte d'un site touristique.* » Annexe Plan d'action national pour l'environnement (Pane) 2001-2010 du 1^{er} avril 2001, p. 108.

³³¹ Art. 2 et 3, loi n° 45/AN/04/5^eL, portant création des aires protégées terrestres et marines du 27 mars 2004.

Dans ces zones protégées, l'abattage ou l'émondage de tous les arbres, la cueillette ou l'arrachage des plantes sont réglementés ; les activités de pêche, sous quelque forme que ce soit, ainsi que de plongée sont réglementées et contrôlées par les services de l'État mais également par les conseils régionaux concernés, créés pour assurer la transition avant la mise en place des collectivités régionales. Par ailleurs, la loi de 2004 sur les aires protégées précise que « *les communautés locales sont étroitement associées à la gestion des aires protégées et sont sensibilisées sur l'importance de la préservation de la biodiversité* »³³², mesure dont on ne peut pas encore mesurer l'efficacité et la portée.

La loi portant loi-cadre de l'Environnement du 29 octobre 2000 a été suivie d'un Plan national pour l'environnement (Pne) en 2001³³³. La création de l'actuelle direction de l'Environnement « *visait le renforcement des capacités nationales de gestion de l'environnement et la promotion d'une approche communautaire participative, dont les lignes directrices sont soulignées dans le Plan d'action national pour l'environnement (Pne), résultat d'une concertation élargie de deux années* »³³⁴. À cet effet, la direction de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement a organisé plusieurs séries de concertations dans les districts de l'intérieur et les postes administratifs du pays. Les premières missions de terrain de l'équipe menées en avril 1997 ont été consacrées à des campagnes d'information et de sensibilisation destinées à assurer une mise à niveau des acteurs régionaux et locaux. Les réunions qui se sont tenues dans les chefs-lieux de districts, ainsi que dans certaines localités importantes (postes administratifs), ont regroupé les représentants des institutions coutumières, des services techniques déconcentrés, des ONG, des associations, etc. Elles ont favorisé la mise en place de cadres de concertation, à savoir des comités régionaux appelés à appuyer le pilotage du processus décentralisé de planification environnementale et permis de définir l'avant-projet des plans d'actions régionaux pour l'environnement.

³³² Art. 6, loi n° 45/AN/04/5^eL, loi précitée.

³³³ Loi n° 121/AN/01/4^eL, portant approbation du Plan d'action national pour l'environnement 2001-2010 du 1^{er} avril 2001.

³³⁴ Annexe de la loi n° 121/AN/01/4^eL, portant approbation du Plan d'action national pour l'environnement 2001-2010 du 1^{er} avril 2001, JO 15 avril 2001, 124 p., p. 1.

Annexe : Éléments de législation relatifs à Djibouti

- **Organisation et administration du territoire**

- Ordonnance n° 77/060/PR du 23 novembre 1977
- Décret n° 79/078 du 4 août 1979, fixant les attributions des municipalités
- Décret n° 79/080 du 4 août 1979, fixant les attributions des districts
- Arrêté n° 96-0730/PR/MIN du 3 novembre 1996, instituant la Commission nationale de la décentralisation
- Décret n° 99-0088/PRE du 17 juin 1999, portant création d'un conseil régional et d'un Fonds social pour la promotion du développement communautaire
- Loi n° 174/AN/02/4^eL du 7 juillet 2002, portant décentralisation et statut des régions
- Arrêté n° 2003-0278/PR/MID du 9 avril 2003, portant création du district d'Arta
- Loi n° 122/AN/05/5^eL du 1^{er} novembre 2005, portant statut de la ville de Djibouti
- Loi n° 139/AN/06/5^eL du 4 février 2006, portant modification de la loi n° 174/AN/02/4^eL du 7 juillet 2002, portant décentralisation et statut des régions
- Décret n° 2006-014/PR/MID du 12 avril 2006, fixant les modalités d'élections du Conseil de Djibouti
- Décret n° 2005-0181/PR/MID du 6 novembre 2006, fixant le nombre de conseils régionaux et communaux lors des élections régionales du 30 décembre 2005 et 20 janvier 2006

- **Domaines/Foncier**

Domaine public

- Arrêté du 1er décembre 1885 (art.7 et 8), déterminant les règles et conditions relatives aux concessions de terrain à Obock
- Décret du 29 juillet 1924, portant fixation et organisation du domaine public et des servitudes d'utilité publique à la Côte française des Somalis
- Arrêté du 4 septembre 1924, promulguant le décret du 29 juillet 1924
- Arrêté du 8 décembre 1925, déterminant les conditions d'occupation du domaine public et relatif à la police et à la conservation de ce domaine
- Arrêté du 16 octobre 1926, interdisant l'aliénation de ruelles à Djibouti
- Arrêté du 7 mars 1929, modifiant l'article 2 de l'arrêté du 27 septembre 1924
- Arrêté n° 610 du 13 juin 1938, rapportant l'arrêté du 16 octobre 1926
- Décret du 10 septembre 1938, modifiant le décret du 29 juillet 1924, portant organisation et fixation du domaine public
- Loi n° 171/AN/91 2eL du 10 octobre 1991, portant fixation et organisation du domaine public

Domaine privé

- Arrêté du 1er décembre 1885, déterminant les règles et conditions relatives aux concessions de terrains à Obock
- Arrêté du 1er janvier 1892, déterminant les règles et conditions relatives aux concessions de terrains dans le Protectorat de la Côte des Somalis
- Arrêté du 20 février 1899, relatif aux concessions urbaines
- Arrêté du 30 novembre 1899, relatif aux ventes de terrain aux enchères publiques
- Arrêté du 20 décembre 1899, déterminant les règles et conditions relatives aux concessions de terrain à Djibouti
- Arrêté du 7 octobre 1901, fixant le tarif de remboursement des frais de délimitation des concessions
- Arrêté du 31 décembre 1904, modifiant le tarif à appliquer pour les délimitations de concessions
- Arrêté du 18 septembre 1907, portant tarification des droits d'arpentage
- Décrets du 29 juillet 1924, 1) portant fixation et organisation du domaine public et des servitudes d'utilité publique à la Côte française des Somalis, 2) déterminant le régime des terres domaniales dans la même colonie
- Arrêté du 4 septembre 1924, promulguant les décrets du 29 juillet 1924
- Arrêté du 8 décembre 1925, déterminant les conditions d'application du décret du 29 juillet 1924 sur le régime des terres domaniales à la Côte française des Somalis
- Arrêté du 15 septembre 1926, promulguant le décret du 25 août 1926, modifiant celui du 29 juillet 1924, déterminant le régime des taxes domaniales à la Côte française des Somalis
- Arrêté du 12 août 1932, promulguant à la Côte française des Somalis, le décret du 13 juillet 1932 modifiant le décret du 29 juillet 1929 sur le régime domanial des terres à la Côte française des Somalis
- Arrêté du 27 décembre 1934, fixant les nouvelles zones urbaines et rurales
- Arrêté du 9 septembre 1936, modifiant l'arrêté du 8 décembre 1925 sur les conditions d'application du décret du 29 juillet 1924
- Arrêté du 12 mars 1937, portant création d'un centre urbain à Ali-Sabieh
- Arrêté du 8 août 1938, fixant les conditions dans lesquelles des concessions gratuites pourront être accordées aux militaires ou anciens militaires indigènes de la Côte française des Somalis
- Arrêté du 9 février 1939, relatif aux concessions pouvant être accordées gratuitement, sur leur demande, aux militaires ou anciens militaires indigènes de la Côte française des Somalis
- Décret du 25 juillet 1939, portant modification de l'article 4 du décret du 29 juillet 1924, déterminant le régime des terres domaniales à la Côte française des Somalis
- Décret du 22 août 1939, promulguant le décret du 25 juillet 1939
- Arrêté n° 566 du 23 août 1941, portant exigence de l'autorisation préalable pour toutes les transactions foncières liées à la propriété ou à ses démembrements
- Arrêté du 8 février 1942, complétant l'arrêté du 27 août 1941
- Arrêté du 22 septembre 1947, promulguant le décret du 1er juillet 1947, portant réorganisation de la Commission des concessions coloniales et du domaine
- Arrêté n° 890/SG/CD du 7 juin 1968, rendant exécutoire la délibération n° 487/6°/L du 29 mai 1968, portant création d'un cahier des charges applicable aux aliénations de gré à gré des parcelles de terrains du domaine privé de l'État
- Arrêté n° 74-956/SG/CD du 7 juin 1974, rendant exécutoire la délibération n° 39/8°/L du 27 mai 1974, modifiant et complétant la délibération du 29 mai 1968

- Loi n° 67/AN/83/ER du 17 octobre 1983, organisant la procédure de « cession amiable » pour les terrains situés dans les quartiers d'intervention du PDUD
- Loi n° 173/AN/91 2eL du 10 octobre 1991, portant organisation du domaine privé de l'État
- Loi n° 176/AN/91 2eL du 10 octobre 1991, portant création d'un cahier des charges spécial applicable aux Anciens quartiers et à Balbala
- Loi n° 102/AN/05/5eL du 10 avril 2005, portant réforme des services de l'État chargés de la Fiscalité et des Domaines

Propriété foncière

- Arrêté du 13 novembre 1899, organisant la vente aux enchères publiques
- Décret du 1er mars 1909, portant organisation de la propriété foncière à la Côte française des Somalis
- Arrêté n° 374 bis du 4 décembre 1917, promulguant dans la Colonie la loi du 25 juin 1902 sur le bail emphytéotique
- Arrêté n° 559 du 3 juin 1939, fixant les attributions et la composition de la Commission de la propriété foncière
- Arrêté n° 566 du 23 août 1941, soumettant les opérations immobilières à autorisation préalable
- Ordonnance n° 79.002/PR du 11 janvier 1979, portant autorisation préalable en matière de transactions immobilières
- Loi n° 177/AN/91 2eL du 10 octobre 1991, portant organisation de la propriété foncière

Expropriation

- Décret du 21 février 1939, réglementant l'expropriation pour cause d'utilité publique à la Côte française des Somalis
- Délibération n° 229/7eL du 28 décembre 1972, réglementant les rapports des bailleurs et locataires de locaux d'habitation ou à usage professionnel sans caractère industriel ou commercial
- Loi n° 172/AN/91 2eL du 10 octobre 1991, réglementant l'expropriation pour cause d'utilité publique

Divers

- Loi n° 178/AN/91 2eL du 10 octobre 1991, fixant les modalités d'application des lois relatives au régime foncier (limitation au périmètre urbain de l'agglomération de la ville de Djibouti)
- Arrêté n° 76/863/SG-CG
- Arrêté n° 91-0556/PR/FIN du 23 mai 1991, portant création de la Commission de la propriété foncière

● Ressources naturelles

- Loi n° 113/AN/96/3eL du 3 septembre 1996, portant ratification de la Convention sur la Diversité biologique
- Loi n° 82/AN/00/4eL du 17 mai 2000, portant organisation du ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme, de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire
- Loi n° 106/AN/00/4eL du 29 octobre 2000, portant loi-cadre sur l'Environnement

- Loi n° 121/AN/01/4eL du 1er avril 2001, portant approbation du Plan d'action national pour l'environnement 2001-2010
- Décret n° 2001-0098/PR/MHUEAT du 27 mai 2001, portant approbation de la Stratégie et Programme d'action national pour la conservation de la biodiversité
- Loi n° 186/AN/02/4eL du 9 septembre 2002, portant ratification de la Convention sur les zones humides / Convention de Ramsar
- Loi n° 187/AN/02/4eL du 9 septembre 2002, portant approbation de Code de pêche
- Loi n° 149/AN/02/4eL du 31 janvier 2002, portant approbation de l'orientation économique et sociale de la République de Djibouti
- Loi n° 45/AN/04/5eL du 27 mars 2004, portant création des aires protégées terrestres et marines

FICHE PAYS

11

Gabon

I. Le cadre général

C'est un pays de taille moyenne, avec à peu près 270 000 km², très peu peuplé puisqu'il compte 1 500 000 habitants, dont plus de la moitié vivant dans la capitale, Libreville, très largement « urbaine » puisque la population des agglomérations de plus de 5 000 personnes représente plus de 90 % de la population totale³³⁵. C'est aussi un pays riche, au moins par comparaison avec la plupart de ceux inclus dans la présente étude. Les ressources en sont presque exclusivement « naturelles » : pétrole, bois, minerais divers. L'agriculture ne représente qu'une activité marginale, surtout d'autoconsommation. Les enjeux fonciers sont donc très largement urbains.

L'appréciation de l'impact de la décentralisation, en particulier concernant les pouvoirs dévolus aux acteurs locaux en matière domaniale et foncière, est aujourd'hui difficile à faire dans la mesure où la décentralisation a été mise en place en 1996³³⁶.

II. L'organisation administrative territoriale

• L'administration territoriale

L'organisation territoriale du Gabon a fait l'objet depuis 1960 de multiples modifications. Elle comporte aujourd'hui trois catégories de circonscriptions administratives : les provinces, les départements et les districts³³⁷.

Le Gabon compte actuellement neuf provinces, celles-ci constituant l'échelon administratif supérieur, englobant un certain nombre de départements. La province est placée sous l'autorité d'un gouverneur nommé par l'État, assisté par un secrétaire général et un cabinet. Les services extérieurs de l'État constituent les services techniques provinciaux placés sous l'autorité du gouverneur.

Le département est « une circonscription administrative subdivisée en districts et en communes » (art. 7, loi n° 12/75). Le Gabon en compte 44. Placé sous l'autorité d'un préfet nommé par décret qui administre le département et dirige les sous-préfets, le département, par rapport à la province, garde un rôle prépondérant en matière administrative (notamment police et administration du territoire).

Le district est une circonscription administrative divisée en cantons, placée sous l'autorité d'un sous-préfet nommé par décret (art. 12 à 15, loi n° 12/75). Il faut remarquer que tous les départements ne comportent pas nécessairement de districts.

Le canton, subdivision du district, regroupe un certain nombre de villages, et est placé sous l'autorité d'un chef de canton nommé par le gouverneur de la province sur proposition du préfet (art. 16 à 18, loi n° 12/75).

Le village constitue l'unité administrative de base qui est placée sous l'autorité d'un chef de village nommé par le préfet du département sur proposition du sous-préfet³³⁸.

³³⁵ Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2008*, De Boeck, Bruxelles, 2008, 424 p., p. 391.

³³⁶ Loi n° 15-96 du 6 juin 1996.

³³⁷ Loi n° 12/75 du 18 décembre 1975, abrogeant et remplaçant la loi n° 4 portant réorganisation de la République gabonaise.

Tableau : Organisation administrative et décentralisation au Gabon

Circonscription administrative	Nb	Collectivité territoriale	Nb	Personnalité morale	Autonomie financière	Instance délibérante	Exécutif
Province	9						Gouverneur nommé par décret
Département (1)	44						Préfet nommé par décret
		Département	44	Oui	Oui	Conseil départemental élu	Président du conseil départemental élu par celui-ci
District (2)							Sous-préfet nommé par décret
		Commune urbaine (3)		Oui	Oui	Conseil municipal élu	Maire élu par le conseil
		Commune rurale (4)		Oui	Oui	Conseil de commune rurale élu	Maire élu par le conseil
		Arrondissement		Oui ? (5)	Oui ? (5)	Conseil d'arrondissement élu	Maire d'arrondissement élu par le conseil
Canton				Non	Non		Chef de canton nommé par le gouverneur
Village				Non	Non		Chef de village nommé par le préfet

Remarques :

6. Le département est à la fois une circonscription administrative, subdivision de la province, et une collectivité locale « *située dans une circonscription administrative du même nom* ». Il est subdivisé en districts et en communes. Tous les territoires situés en dehors des limites communales sont du domaine du département.
7. Le district est une circonscription administrative divisée en cantons.
8. La commune urbaine est une collectivité locale qui peut être divisée en arrondissements.
9. La commune rurale comprend un ou plusieurs villages et a une population d'au moins 100 habitants.
10. Le point d'interrogation est justifié par le doute que la loi laisse planer quant au statut de l'arrondissement. Cependant, compte tenu des dispositions applicables par ailleurs à celui-ci, il faut sans doute envisager une présomption favorable.

● Les collectivités locales

« Au sens de la présente loi organique, constituent une collectivité locale le département, la commune urbaine, la commune rurale ou toute autre collectivité territoriale qui pourrait être dotée par la loi

³³⁸ Art. 21, loi n° 12/75 précitée.

de la personnalité juridique et de l'autonomie financière » (art. 4, loi n° 15-96). Autrement dit, pour le Gabon, le choix est clair : l'existence d'instances locales élues, tant au niveau délibérant qu'exécutif, n'est pas une condition de l'existence des collectivités locales.

Le département est situé dans une circonscription administrative du même nom. Il dispose d'un conseil départemental composé de membres élus, doté de diverses compétences. Notamment, il fixe le programme économique, culturel et social du département, se prononce sur les marchés départementaux, délibère sur les affaires d'intérêt local, vote un budget annuel, approuve la création des impôts locaux dans les limites des autorisations de tutelle, examine les plans d'aménagement et de développement. En outre, il peut prendre toute décision concernant la gestion et la conservation du patrimoine du département. Le département assure la gestion et la mise en valeur de toutes les terres situées hors des limites communales sur son territoire. Le conseil élit en son sein l'organe exécutif du département, le bureau du conseil, placé sous l'autorité du président.

La commune urbaine est définie comme « une collectivité locale située à l'intérieur d'un département » (art. 6, loi n° 15-96), ce qui ne signifie rien, sauf à la rapprocher de la définition heureusement plus précise de la commune rurale, « collectivité locale comprenant un ou plusieurs villages et ayant une population d'au moins cent habitants » (art. 8, loi n° 15-96). On peut donc en déduire que la commune urbaine correspond à une agglomération d'une certaine taille. En tout état de cause, elle devra être qualifiée comme telle par la loi. Elle peut d'ailleurs être divisée en arrondissements si la densité de sa population et de son organisation spatiale le justifient.

Ces communes disposent d'un conseil élu (conseil municipal dans les communes urbaines ; conseil de commune rurale dans ces dernières), et d'un exécutif, le bureau du conseil, présidé par un maire. Les conseils disposent d'attributions communes, notamment le vote du budget annuel, la création des taxes et amendes locales, la création des impôts locaux, toutes questions relatives aux biens de la collectivité, l'examen des plans d'aménagement (art. 75, loi n° 15-96).

En outre, chaque catégorie de conseil dispose en principe d'attributions spécifiques. Par exemple, le conseil municipal délibère sur la création, le classement, la dénomination des rues et places publiques, sur l'établissement et la révision des plans d'urbanisme, donne son avis sur les dossiers d'expropriation et plus particulièrement en matière domaniale et foncière (art. 77, loi n° 15-96). Mais on constate à la lecture des articles relatifs aux compétences du conseil rural qu'elles sont identiques (art. 79, loi n° 15-96).

L'arrondissement mentionné plus haut comme un démembrement éventuel de la commune urbaine est alors aussi doté de son statut de collectivité locale. À ce titre, il aura un conseil élu et un bureau du conseil présidé par un maire d'arrondissement. Les compétences de l'arrondissement sont évidemment définies en fonction des compétences « principales » reconnues à la commune urbaine. On peut cependant noter quelques cas de conflits potentiels, par exemple concernant les voies et places publiques³³⁹.

Une logique identique s'applique aux compétences des bureaux de ces différentes collectivités. Celles-ci peuvent être communes, comme par exemple la conduite de la politique générale de la collectivité, l'administration et la conservation des propriétés de la collectivité, la représentation du conseil³⁴⁰. Mais les compétences peuvent aussi être spécifiques aux différents bureaux. En fait, la lecture des différents articles consacrés à ces diverses compétences montre de très larges similitudes à quelques exceptions près³⁴¹. Ainsi pourra-t-on noter que le bureau du conseil municipal délibère sur les permis de lotir et de construire dans le périmètre urbain, donne son avis sur la délivrance des permis d'occuper. Le bureau du conseil d'arrondissement délibère sur toute demande d'occupation du domaine public. Le bureau du conseil de la commune rurale a pour rôle essentiel d'impulser le développement rural et les aménagements correspondants.

³³⁹ Art. 76, loi n° 15-96 précitée.

³⁴⁰ Art. 80, loi n° 15-96 précitée.

³⁴¹ Art. 81 à 104, loi n° 15-96 précitée.

III. La gestion domaniale et foncière

• Le dispositif législatif et réglementaire

Ce dispositif s'appuie sur des textes fondamentaux que sont la loi n° 14/63 du 8 mai 1963, fixant la composition du Domaine de l'État et les règles qui en déterminent les modes de gestion et d'aliénation, et le décret n° 77/PR/MF.DE du 6 février 1977 réglementant l'octroi des concessions et locations des terres domaniales.

. Les dispositions générales

Un concept de base, comme au Sénégal par exemple, est celui de domaine national, mais la définition donnée de celui-ci fait apparaître une confusion entre Nation et État : « *tous les biens et droits mobiliers et immobiliers qui appartiennent à l'État* »³⁴². Ce mélange juridique est assurément conforme à l'idée de « maître de la terre », et doit être pris en compte dans la compréhension du régime applicable au domaine privé, puisque toujours selon la loi, le domaine national comprend le domaine public et le domaine privé.

Le domaine public comprend les biens « *laissés ou mis à la disposition du public, ou (...) affectés à un service public, à condition qu'ils soient, par nature ou par aménagements appropriés, essentiellement adaptés au but particulier de ce service* »³⁴³. Si l'on s'en tient aux termes de la loi, les biens doivent être incorporés à ce domaine public. Les dépendances du domaine public peuvent être l'objet d'autorisations temporaires soit d'occupation, soit de stationnement, moyennant le paiement d'une redevance. Par contre, conformément à la règle classique, le domaine public est inaliénable et imprescriptible.

Le domaine privé est composé de tous les biens du domaine national qui ne font pas partie du domaine public³⁴⁴. Il s'agit des biens acquis ou loués, expropriés pour cause d'utilité publique, reçus en dons ou en legs, partie d'une succession en déshérence, ou acquis en vertu d'un droit de préemption³⁴⁵. Il faut y ajouter les biens vacants et sans maître, lesquels n'intègrent pas, à la différence de beaucoup d'autres législations de la même époque, les biens coutumiers³⁴⁶. Les terrains de ce domaine privé peuvent être affectés à un service public, loués ou cédés, par l'Administration des Domaines, seule compétente pour gérer le domaine privé. En principe la cession se fait par adjudication publique dans des conditions fixées par la loi³⁴⁷, sauf autorisation donnée par une loi spéciale.

Il faut alors envisager les droits fonciers des personnes privées. Curieusement, une part de ceux-ci sont traités par le décret n° 77 du 6 février 1977, réglementant l'octroi des concessions et locations de terres domaniales, en particulier l'article 2 : « *tout citoyen gabonais occupant un terrain depuis au moins cinq ans pourra, sur sa demande, obtenir la propriété définitive de ce terrain s'il apporte la preuve que cette occupation a été paisible, continue, publique et non équivoque* »³⁴⁸, la preuve de cette occupation pouvant être rapportée par tous moyens. La parcelle attribuée en propriété est limitée à 10 hectares en zone rurale et à 2 000 m² en zone urbaine (terrains situés à l'intérieur du périmètre d'un centre urbain organisé).

Par-delà ces règles de portée spécifique, il est prévu des dispositifs différents pour les terrains urbains et ceux ruraux.

³⁴² Cf. art. 1, loi n° 14/63 du 8 mai 1963, fixant la composition du Domaine de l'État et les règles qui en déterminent les modes de gestion et d'aliénation.

³⁴³ Art. 2, loi n° 14/63 précitée.

³⁴⁴ Art. 2, loi n° 14/63 précitée.

³⁴⁵ Art. 4 à 22, loi n° 14/63 précitée.

³⁴⁶ Art. 23 et 24, loi n° 14/63 précitée.

³⁴⁷ Art. 68, loi n° 14/63 précitée.

³⁴⁸ Le décret avait prévu une période de deux ans à compter de sa date de publication pour procéder aux régularisations. Cette disposition n'est donc théoriquement plus applicable.

Tableau : Gestion domaniale et foncière au Gabon

Nature domaniale	Contenu	Caractères juridiques	Instruments de gestion	Acteur(s) concerné(s)
Domaine national	Le domaine public : sites et lieux formant le domaine public naturel et éléments du domaine public artificiel, et Terrains composant le domaine privé de l'État : - Terrains immatriculés au nom de l'État - Terrains vacants et sans maître	Inaliénabilité Insaisissabilité Imprescriptibilité - Procédures domaniales spécifiques, en principe sur adjudication publique - Droit d'affectation et - Droit de propriété selon les règles du Code civil et de l'immatriculation	Concessions et autorisations provisoires d'occuper - <u>Terrains urbains</u> : . concession provisoire transformable en titre foncier après mise en valeur, pour terrains 1re et 2e classe (pour constructions en dur), et de 3e classe (pour constructions en semi-dur, réservés aux « masses moyennes à la périphérie de Libreville) . permis d'occuper sur terrains 4e catégorie (constructions traditionnelles) - <u>Terrains ruraux</u> : . concession provisoire transformable en titre après mise en valeur - Affectation à un service public - Cessions, locations, donations, etc.	État : Administration des Domaines, collectivités locales État : Administration des Domaines, Conservation foncière, Cadastre Les demandes sont reçues par l'Administration territoriale Pour ces permis, l'attribution relève dans certains cas du maire
Domaine privé des collectivités	- Terrains immatriculés au nom de celles-ci	Droit de propriété selon Code civil et immatriculation	Droit de disposition et droits réels	Conservation foncière, Cadastre
Propriété privée	- Terrains immatriculés au nom d'une personne privée - Terrains occupés sans titre, avec ou sans statut coutumier, depuis au moins 5 ans, de manière paisible, continue, publique et non équivoque	Droit de propriété selon les règles du Code civil et de l'immatriculation - Possibilité d'obtenir un titre foncier	Droit de disposition : cessions, locations, donations, etc.	Conservation foncière, Cadastre
Domaine coutumier	Non reconnu en tant que tel			

. Les procédures et instruments domaniaux

Les terrains urbains doivent en principe être inclus dans des lotissements préparés par le service chargé de la Topographie et du Cadastre. Il est à noter que le décret domanial définit un certain nombre de règles applicables à l'aménagement et au lotissement des centres urbains³⁴⁹.

³⁴⁹ Cf. art. 4, décret n° 77/PR/MF.DE du 6 février 1977, réglementant l'octroi des concessions et locations des terres domaniales.

En fait, il existe quatre catégories de terrains urbains :

- ceux de 1^{ère} et 2^e classe, qui ne peuvent comporter que des constructions en dur, d'une superficie inférieure à 2 000 m², et qui « *sont réservés aux originaires du Gabon et aux Africains non originaires honorablement connus et qui n'ont pas encouru de condamnation auprès des tribunaux* »³⁵⁰ ;
- ceux de 3^e classe qui peuvent comporter des constructions en semi-dur, « *situés dans les quartiers périphériques de la commune de Libreville réservés en priorité aux 'masses moyennes'* »³⁵¹ ;
- enfin, ceux de 4^e classe recevant des constructions en matériaux traditionnels ou de fortune, qui sont situés comme ceux de 3^e classe et destinés également aux « *classes moyennes* », mais originaires du Gabon.

Ces terrains urbains (à l'exception de ceux de 4^e classe) peuvent être attribués en concessions (en principe par adjudication publique sauf exceptions prévues par le texte³⁵² pour les terrains de 1^{ère} et 2^e classes de plus de 2 000 m²), par une commission *ad hoc* composée de représentants des administrations intéressées. L'acte de concession et son cahier des charges précisent les modalités de la mise en valeur imposée au concessionnaire à peine de déchéance de son droit³⁵³. L'adjudication ne devient définitive qu'après avoir été officialisée par un décret pris en Conseil des ministres sur proposition du ministre en charge des Domaines. Le constat de mise en valeur permet d'obtenir, par décret, l'attribution de la concession à titre définitif. À défaut, le retour du terrain au domaine de l'État peut être prononcé en Conseil des ministres. Durant la période de mise en valeur, toute transmission ou cession du lot, à titre onéreux ou gratuit, est interdite sauf autorisation spéciale donnée en Conseil des ministres.

Dans le cas de la cession amiable, la procédure est identique sauf en ce qui concerne le choix de l'attributaire et le montant du prix à payer.

Les terrains urbains peuvent aussi faire l'objet de locations, les locataires ne pouvant installer que des constructions provisoires. La procédure est identique à celle de la cession amiable.

Les terrains de 4^e classe ne peuvent faire l'objet que de permis d'occuper. Le décret ne donne guère de précision sur ce régime particulier, sauf de manière accessoire, dans l'article 27 relatif à la mise en valeur de la concession, où il est précisé que « *les terrains de 4^e classe ne sont pas soumis au délai de mise en valeur ; toutefois, il est exigé des titulaires de permis d'occuper, une occupation continue et personnelle ; cette obligation ne cessant qu'à la date du décret d'attribution à titre définitif* ». Un texte de 1971 est venu modifier ces dispositions en précisant que les terrains en question devaient être mis en valeur³⁵⁴ dans les deux ans³⁵⁵. Puis, un autre décret, en 1982³⁵⁶, est venu préciser les modalités de la procédure, de manière à éviter les inconvénients de l'application d'une procédure jusque-là identique à celle de la concession. En particulier l'attribution par décret a été remplacée par une décision signée par le président de la République, ce qui paraît largement excessif compte tenu de la nature du terrain et des moyens des occupants potentiels³⁵⁷.

³⁵⁰ Cf. art. 6 et 7, décret n° 77 précité.

³⁵¹ Même référence.

³⁵² Cf. art. 9, décret n° 77 précité.

³⁵³ Il faut retenir que cette mise en valeur doit intervenir dans un délai maximum de deux ans (cf. art. 27, décret n° 77 précité).

³⁵⁴ Comme l'indique J.-M. Butikofer, dans un rapport de mission de 1994 (Mission d'assistance technique et d'expertise en législation foncière et urbaine), pages 28 et 29, la mise en valeur, au moins en zone urbaine, est un concept souple au Gabon, comme en attestent quelques exemples fournis : grands travaux de remblaiement et terrassements (pour un grand aménageur), réalisation par un aménageur des travaux de voirie, eau, assainissement et bornage, paiement intégral du prix d'une parcelle viabilisée. On peut évidemment discuter de la légalité de ces appréciations de la mise en valeur.

³⁵⁵ Décret n° 782/PR/MEB.DE du 24 août 1971, complétant et modifiant le décret n° 77/PR du 6 février 1967, réglementant l'octroi des concessions et locations des terres domaniales.

³⁵⁶ Décret n° 972/PR/MDCULOG du 15 juillet 1982, complétant le décret n° 77/PR du 6 février 1967, réglementant l'octroi des concessions et locations des terres domaniales.

³⁵⁷ Comme illustration, on peut citer la publication *Hebdo informations*, qui dans son n° 105 de 1986 présentait un article sur la réglementation du permis d'occuper dans lequel on pouvait lire : « (...) cette dernière classe intéresse le plus grand nombre de

Les terrains ruraux peuvent également être donnés en concession. Là encore, une commission *ad hoc* prépare les conditions d'attribution, la décision appartenant à l'Administration « *qui se réserve la faculté d'en apprécier l'opportunité et de donner suite ou non aux demandes déposées* »³⁵⁸. La demande est traitée par le sous-préfet territorialement compétent, qui adresse le dossier au service des Domaines. L'attribution est faite par décret pris en Conseil des ministres, sauf pour les Gabonais d'origine qui se voient attribuer les terrains ruraux par arrêté préfectoral. Une redevance annuelle est due, à recouvrer par le receveur des Domaines, sauf exonération. La mise en valeur prévue doit être réalisée dans les cinq ans et son constat permet d'aboutir soit à une concession de caractère définitif, soit à un retrait du terrain. Il faut enfin noter que les terrains ruraux, comme les terrains urbains, peuvent faire l'objet de locations.

• L'organisation administrative

Au niveau de l'État, les questions domaniales et foncières relèvent de plusieurs directions administratives, elles-mêmes rattachées à des ministères différents : celle générale des Domaines, celle de la Conservation foncière (directement rattachée à la présidence de la République), celle des Travaux topographiques et du Cadastre (qui dépend du ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme).

Au niveau local, le département est chargé, entre autres tâches, « *de la concession des terrains domaniaux* »³⁵⁹. Cette compétence est attribuée également au district³⁶⁰, exactement dans les mêmes termes et par un autre article du même décret. Dans les deux cas, il n'y a aucune autre précision. Il faut donc supposer que, pour des raisons pratiques évidentes, la gestion des concessions se fait au niveau du sous-préfet, sous contrôle du préfet. Par ailleurs, ce dernier intervient seul lorsque le département ne compte pas de district.

La procédure d'attribution des terrains est placée complètement sous le contrôle de l'État, et c'est le Conseil des ministres qui procède aux attributions par décret, toute la procédure étant centralisée à Libreville pour ce qui est des Domaines et de la Conservation foncière. Par contre, le Cadastre est lui partiellement déconcentré³⁶¹, même si les déficiences en moyens retirent beaucoup d'intérêt à cet état de fait³⁶².

Dans les communes, « *les permis d'occuper ou de construire et les autres autorisations de voirie sont délivrés par l'autorité administrative compétente après avis du maire, dans les cas où il ne lui appartient pas de les délivrer lui-même* »³⁶³.

À Libreville, il existe une Commission de cession et d'adjudication des terrains urbains de composition particulière compte-tenu, encore une fois, du statut particulier de la ville³⁶⁴.

• Les pratiques foncières

Comme dans beaucoup de pays, les pratiques consistent très largement dans l'illégalité et se situent donc plutôt sur le marché informel. Il faut en effet rappeler que compte tenu des éléments institutionnels évoqués précédemment, « *l'attribution de la propriété devient une sorte de récompense qui ne peut être*

nationaux, soucieux d'avoir un chez-soi, sans être tenus d'effectuer des investissements hors de leurs moyens, tout en détenant un document officiel garantissant leurs droits d'occupant. C'est pourquoi il était tout à fait regrettable que le décret n° 77/PR ne définisse pas avec clarté et précision les modalités de la concession, par voie de permis d'occuper. (...) Cette omission ne manqua pas de créer certaines ambiguïtés et rivalités de compétence avec certaines municipalités... »

³⁵⁸ Art. 44, décret n° 77 précité.

³⁵⁹ Art. 36, décret n° 1394/PR/MI du 28 décembre 1977, portant organisation et fonctionnement des unités administratives territoriales.

³⁶⁰ Cf. art. 44, décret n° 1394 précité.

³⁶¹ Joseph Comby, dans *Le Cadastre dans l'économie du Gabon, Mission d'évaluation, Rapport* pour le ministère de la Coopération, 1995 (page 11), estime que « *l'ensemble de l'administration du Cadastre occupe 150 personnes dont les deux tiers dans les 16 bureaux de l'intérieur. Pour Libreville, on compte 12 géomètres, 10 secrétaires et 19 manœuvres.* »

³⁶² Il faut dire qu'en raison des textes, le Cadastre est tenu d'intervenir à de multiples reprises sur le terrain : pour reconnaître celui-ci, pour le délimiter, pour le borner, pour les mesures d'affichage et de publicité dont la collecte des oppositions éventuelles, pour vérifier l'exactitude de la mise en valeur, pour refaire un levé afin d'avoir la certitude que le terrain qui va être objet de propriété est bien celui qui a été initialement attribué et a la même contenance.

³⁶³ Art. 76, ordonnance n° 24 précitée.

³⁶⁴ Art. 10, décret n° 77/PR du 6 février 1977, et décret n° 996/PR/MINDECFHUC du 24 octobre 1979.

obtenue qu'à la suite d'un long parcours d'obstacles au cours duquel le requérant aura dû multiplier les démarches et les sollicitations »³⁶⁵, et cela demeure vrai même si le Gabon, plus riche que d'autres, peut disposer de quelques moyens administratifs pour assurer un contrôle relatif des terrains. L'objectif global et essentiel des procédures qui est de permettre l'accès à la propriété est donc inopérant³⁶⁶. Cette remarque liminaire concerne évidemment presque exclusivement les terrains urbains et périurbains compte tenu des particularismes gabonais signalés au point I.

Ce n'est pas original, mais au Gabon comme ailleurs, dénier toute valeur juridique à un droit sur un terrain parce qu'il n'est pas approprié selon les règles légales est totalement inopérant face aux réalités : celles des occupations et exploitations rurales, plus ou moins conformes à la tradition, vitales ; celles des terrains urbains indispensables à la survie quotidienne dans la ville, mais aussi matière première essentielle d'un marché qui peut générer des plus-values d'autant plus importantes que la production légalisée des parcelles n'est pas à la hauteur de la demande.

C'est donc la réalité des faits qui l'emporte sur le droit, avec toutes les conséquences qui en découlent : précarité des situations, surtout pour les plus défavorisés, impossibilité de maîtriser le développement de la ville, incapacité aussi des administrations concernées de mobiliser les ressources financières nécessaires.

Quand un demandeur se lance dans la course à l'attribution d'un terrain, il va falloir, pour le satisfaire, – peut-être ! – mobiliser sept interventions de l'Administration, pour un total de 134 opérations successives. On peut imaginer le coût administratif d'une telle entreprise, les moyens humains et matériels que cela requiert, sans compter qu'il faut *a priori* que l'usager ait compris et apprécié l'opportunité qui s'attache à une telle démarche.

Il faut aussi souligner l'opacité générale du système : les documents du Cadastre ne sont pas accessibles au public, pas plus que ceux des Domaines, ni même le livre foncier détenu par la Conservation foncière, alors que la publicité est le fondement même de celle-ci.

Au total, il n'est donc pas surprenant que les terrains objet d'attribution provisoire ne soient pas plus nombreux que ceux objet de titres définitifs : en 1995, on compterait 6 000 titres provisoires, donc autant que de titres fonciers. Or, les parcelles bâties, à la même époque, devraient être environ 150 000 !

Il n'est pas étonnant donc, au vu d'un tel bilan, que comme l'affirme un analyste de cette situation, « la réforme du système foncier soit un préalable à la réforme du Cadastre »³⁶⁷, et plus généralement de l'ensemble de la gestion domaniale et foncière, et de tout ce qui y est lié, au Gabon.

• La gestion des conflits

La très faible application du droit foncier se traduit, en zone urbaine, par une multiplication des litiges liés soit à des occupations anarchiques ou abusives, soit à des transactions non fondées juridiquement (ventes multiples, cessions de droits provisoires sans autorisation de l'Administration, etc.). On constate notamment que dans les quartiers qui sont annoncés comme devant être restructurés, le nombre des occupations s'accroît considérablement, dans l'attente des compensations à donner aux futurs déguerpis (au demeurant, on constate des pratiques identiques dans d'autres pays). Cela pose d'autant plus de problèmes qu'apparemment, il y a très peu de contrôles en dépit de l'existence de brigades spéciales de l'urbanisme et de la construction (BSUC). De surcroît, les décisions de démolition des aménagements des occupants illégaux sont rarement suivies d'effets concrets.

Enfin, comme ailleurs, le fonctionnement de la justice serait affecté de telles difficultés et aléas que peu nombreux sont ceux qui y recourent.

³⁶⁵ Comby J., op. cit., p. 6.

³⁶⁶ Joseph Comby, dans le document précité, donne quelques informations à ce sujet : première immatriculation en 1902 ; 1 100 terrains immatriculés au moment de l'Indépendance ; fin 1994, environ 10 500 titres fonciers dont 6 000 pour Libreville, 1 000 pour Port-Gentil.

³⁶⁷ Comby J., rapport précité, p. 17.

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

Les collectivités locales reconnues, et plus spécialement les communes, disposent d'un domaine privé dont elles maîtrisent l'administration et la gestion. Il faut souligner ici qu'il ne peut s'agir que des seuls biens appropriés et inclus dans le domaine privé communal. Les cessions ne peuvent être faites que par adjudication, sauf autorisation contraire donnée par décret.

Par contre, la gestion des procédures domaniales et foncières, en particulier celles qui conditionnent l'accès à la terre, demeure de la seule compétence des services de l'État, comme le souligne clairement un rapport récent : « Cette procédure d'attribution des terrains relève des prérogatives de l'État, les communes n'en disposent pas »³⁶⁸. Cela reste vrai en dépit des dispositions introduites par la loi de décentralisation qui prévoit que le conseil municipal, comme celui de la commune rurale, donne son avis en matière domaniale et foncière, que le bureau du conseil municipal délibère sur les permis de lotir et de construire et qu'il donne son avis pour la délivrance des permis d'occuper. Il ne s'agit là que d'interventions consultatives, dont il n'est même pas précisé la portée éventuelle.

Il n'apparaît pas, par ailleurs, que la nouvelle loi sur la Décentralisation apporte de changement radical en la matière, sous réserve de textes complémentaires ou d'application à venir.

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

Acteur local	Nature CL ou CA (1)	Capacité juridique	Autonomie financière	Patrimoine foncier	Pouvoir domanial (2)	Fiscalité à base foncière	Ressources naturelles
Province	CA						
Département	CA/CL	Oui	Oui	Terrains immatriculés au nom du département			Attribution des quotas départementaux d'exploitation forestière
District	CA						
Commune urbaine et commune rurale	CL/CL	Oui	Oui	Terrains immatriculés au nom de la commune	Participation à l'attribution des permis d'occuper sur les terrains de 4e catégorie (habitat traditionnel)	- Revenus du domaine - Fiscalité sur la propriété foncière bâtie et non bâtie, reversée par l'État ; patente (3) ; taxes locales	Attribution des quotas communaux d'exploitation forestière. Gestion des forêts sises sur le territoire communal.
Arrondissement.	CA/CL	Oui	Oui	Terrains immatriculés au nom de la commune			
Canton	CA						
Village	CA						

³⁶⁸ Tilmont M., *Législation foncière et urbaine, et politique de l'habitat socio-économique*, Ministère français de la Coopération, 1992, p. 14.

Remarques :

1. CL : collectivité locale, territoriale, décentralisée, etc. — 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 local considéré.
3. La patente inclut un droit proportionnel fonction de la valeur locative des locaux professionnels.

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

Les recettes ordinaires des communes incluent de manière très précise « *le produit des terrains communaux affectés aux inhumations et le montant des concessions dans les cimetières* » (art. 149, ordonnance n° 24). Il faut y ajouter, au titre des recettes extraordinaires, « *toutes les recettes qui, par leur nature, ne sont pas susceptibles de se reproduire tous les ans* » (art. 150, ordonnance n° 24), ce qui devrait inclure les cessions de composantes du domaine privé communal.

Il faut ajouter à ces éléments les recettes de nature fiscale qui reviennent aux collectivités. Il peut s'agir, selon le cas, d'impôts revenant spécifiquement aux collectivités locales, soit de quotes-parts d'impôts reversées par l'État, soit encore de taxes créées par les collectivités elles-mêmes.

La liste des impôts et taxes liés au foncier peut être dressée comme suit : taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties, taxe sur les terrains, taxe sur les biens de mainmorte et droits de mutation, redevances sur les locations et ventes de terrains domaniaux, droits d'immatriculation et d'inscription au livre foncier. Il faut y ajouter les impôts et taxes qui sont plus ou moins influencés par le foncier comme la patente ou la taxe spéciale immobilière sur les loyers.

La loi sur la Décentralisation de 1996 a prévu le transfert intégral des patentes (partiellement à référence foncière), des impôts fonciers bâtis et non bâtis, et des droits d'enregistrement domaniaux et de timbre. Concernant les impôts à répartir, il n'en apparaît pas à référence spécifiquement foncière, sinon, de manière indirecte, la taxe sur les carrières. Par ailleurs, et c'est important notamment pour les collectivités locales rurales, elles peuvent créer des impôts et taxes notamment sur les terrains ruraux.

VI. La gestion des ressources naturelles

Les secteurs les plus sensibles au Gabon sont évidemment le bois et les ressources minières et pétrolières. Ces différents domaines font l'objet de réglementations spécifiques dans lesquelles la composante domaniale n'est abordée qu'indirectement. On constatera ici comme ailleurs l'omniprésence des administrations de l'État dans l'attribution des droits d'exploitation de ces ressources. Au demeurant celles-ci n'intéressent guère les populations urbaines. Quant au monde rural, on rappellera qu'il est extrêmement limité quantitativement et que les activités agricoles ou pastorales sont pratiquement d'autosubsistance. Les ressources tirées de la forêt ont par contre une importance mais là encore, surtout pour des besoins d'autoconsommation.

Le Code forestier adopté en 2001 sous la forme de la loi n° 016/01 portant Code forestier en République gabonaise tient compte, partiellement au moins, des enjeux de la décentralisation.

La loi fixe le régime juridique applicable au domaine forestier, lequel est défini comme étant « *l'ensemble des forêts réparties sur tout le territoire national* » (art. 4, loi précitée). Les forêts elles-mêmes sont définies comme « *l'ensemble des périmètres comportant une couverture végétale capable de fournir du bois ou des produits végétaux autres qu'agricoles, d'abriter la faune sauvage et d'exercer un effet direct ou indirect sur le sol, le climat ou le régime des eaux* » (art. 4, loi précitée).

L'article 5 dispose : « *le domaine forestier comprend un domaine forestier permanent de l'État et un domaine forestier rural* ». On voit apparaître ici une innovation par rapport aux législations classiques,

celle de domaine forestier rural, par opposition à celui de l'État. Il convient donc de donner quelques précisions sur ces deux domaines.

Le domaine forestier permanent de l'État comprend des forêts domaniales classées et des forêts domaniales productives enregistrées. Celles classées sont celles qui présentent un intérêt de préservation ; elles incluent notamment les forêts de protection, les forêts récréatives, les aires protégées, les périmètres de reboisement, les forêts limitrophes du domaine forestier rural. Constituent des aires protégées, selon l'article 70 du texte, les réserves naturelles intégrales, les jardins zoologiques, les sanctuaires d'espèces animales et végétales, les réserves de faune, les parcs nationaux et les domaines de chasse. Sont des forêts productives enregistrées celles qui sont attribuées (en concessions) et les réserves forestières de production.

Le domaine forestier rural quant à lui est composé « *des forêts et des terres dont la jouissance est réservée aux communautés villageoises...* » (art. 12, loi précitée). C'est naturellement ce dernier domaine qui nous intéresse pour la présente étude. Le domaine forestier naturel comprend des forêts communautaires qui sont « *une portion du domaine forestier rural affectée à une communauté villageoise, en vue de mener des activités ou d'entreprendre des processus dynamiques pour une gestion durable des ressources naturelles à partir d'un plan de gestion simplifié* » (art. 156, loi précitée). Elles sont mises en place sur demande d'un village, d'un regroupement de villages ou d'un canton, « dans l'intérêt général des communautés villageoises concernées ». Les travaux de délimitation, de classement et d'aménagement des forêts communautaires sont réalisés gratuitement par l'Administration des eaux et forêts. L'exploitation de ces forêts peut être faite en régie ou en fermage, les revenus tirés de cette exploitation étant la propriété de la communauté³⁶⁹.

Dans ces forêts relevant du domaine forestier rural, l'exercice des droits d'usages coutumiers est libre et gratuit, « *pour les membres des communautés villageoises vivant traditionnellement à proximité de ce domaine et sous réserve des règlements restrictifs pour nécessité d'aménagement ou de protection* » (art. 253). Il faut préciser ici, car c'est important au regard du développement rural, que ces droits d'usage, outre les droits classiques de cueillette ou de récolte par exemple pour des besoins médicaux, sont aussi ceux de pâturage en savane, en clairières, mais aussi « la pratique de l'agriculture de subsistance », le texte ne précisant pas si cette approche inclut l'autorisation de défrichement.

³⁶⁹ Un décret devrait fixer les détails du régime juridique de ce domaine forestier rural mais il n'a pas été possible de le trouver, si toutefois il existe.

Annexe : Éléments de législation relatifs au Gabon

- **Organisation et administration du territoire**

- Ordonnance n° 24/PRMI-TC du 6 avril 1963, portant organisation des municipalités gabonaises et déterminant leurs règles de fonctionnement
- Décret n° 00093PR du 12 septembre 1972, portant régime financier et comptable des collectivités secondaires
- Loi n° 12/75 du 18 décembre 1975, abrogeant et remplaçant la loi n° 4/75 du 13 juin 1975, portant réorganisation de la République gabonaise
- Décret n° 91/PR/MI du 16 janvier 1976, fixant les attributions et pouvoirs des gouverneurs, préfets, sous-préfets, chefs des communautés rurales et chefs de village
- Décret n° 1934/PR/MI du 28 décembre 1977, portant organisation et fonctionnement des unités administratives territoriales
- Ordonnance n° 39-78 du 15 avril 1978, portant organisation de la municipalité de Libreville
- Loi n° 6/79 du 31 octobre 1979, modifiant la loi n° 12/75, portant réorganisation administrative de la République gabonaise
- Loi n° 7/79 du 31 octobre 1979, modifiée par la loi n° 78/80 du 26 novembre 1980, instituant des assemblées dans les départements et provinces de la République
- Loi n° 6/82 du 22 juillet 1982, modifiant la loi n° 39/78, portant organisation de la municipalité de Libreville
- Loi n° 15-96 du 6 juin 1996
- Projet de loi n° ../92, dite loi fondamentale de la Décentralisation
- Projet de loi n° ../95, portant orientation de la décentralisation

- **Domaines/Foncier**

- Loi n° 14/63 du 8 mai 1963, fixant la composition du Domaine de l'État et les règles qui en déterminent les modes de gestion et d'aliénation
- Décret n° 77/PR/MEF.DE du 6 février 1967, réglementant l'octroi des concessions et locations des terres domaniales
- Décret n° 782/PR/MEB.DE du 24 août 1971, complétant et modifiant le décret n° 77/PR du 6 février 1967, réglementant l'octroi des concessions et locations de terres domaniales
- Décret n° 1187/MEF.DE du 15 décembre 1972, complétant le décret n° 77/PR du 6 février 1967, réglementant l'octroi des concessions et locations des terres domaniales
- Décret n° 996/PR/MINDEC FHUC du 24 octobre 1979, portant modification du décret n° 1187/PR/MEF.DE du 15 décembre 1972, complétant le décret n° 77/PR/MEF.DE du 6 février 1967, réglementant l'octroi des concessions et locations des terres domaniales

- Décret n° 1308/PR/MINDECF/DGDE du 25 octobre 1974, complétant les dispositions de l'article 22 du décret n° 77/PR du 6 février 1967, réglementant l'octroi des concessions et locations domaniales
- Décret n° 846/PR/MAEDR du 8 août 1979, fixant les indemnités à verser en cas de destruction obligatoire des cultures
- Décret n° 1111/PR/MINDECF.DGDE du 21 janvier 1978, portant modification du décret n° 77/PR du 6 février 1967, réglementant l'octroi des concessions et locations domaniales
- Décret n° 972/PR/MDCULOG du 15 juillet 1982, complétant le décret n° 77/PR du 6 février 1967, réglementant l'octroi des concessions et locations des terres domaniales

- **Ressources naturelles**

- Forêts**

- Loi n° 016/01 du 3 décembre 2001, portant Code forestier en République gabonaise
 - Ordonnance n° 006/PR2002 du 22 août 2002, portant modification de certaines dispositions de la loi portant Code forestier en République gabonaise
 - Arrêté n° 000118/PR/MEFPEPN du 1er mars 2004, portant réglementation des activités forestières, minières, agricoles, aquacoles, cynégétiques et touristiques à l'intérieur d'une zone tampon

FICHE PAYS

12

Ghana

I. Le cadre général

Le Ghana, qui présente l'originalité d'avoir été le premier territoire à accéder à l'Indépendance (6 mars 1957), demeure assez fortement marqué par l'existence de structures traditionnelles très organisées et qui sont restées très fortes en dépit de l'organisation politique et administrative moderne, en dépit également du développement économique auquel elles ont su rester associées.

C'est un pays relativement peu étendu : 238 537 km², largement composé de plateaux plutôt peu élevés et de plaines, en pente progressive vers le littoral.

La population était en 2007 de 23,46 millions d'habitants, avec un taux de croissance annuel de 3 %. Cette population est largement concentrée dans la partie sud du pays (les 2/3), et compte environ 40 % d'urbains. Les villes principales sont Accra, la capitale (2,25 millions), Kumasi (1,46 million), Sekondi-Tarokadi (0,37 million), Tema (0,24 million), Tamale (0,35 million).

« *Agriculture, exploitation forestière et pêche sont les secteurs dominants de l'économie ghanéenne, le cacao étant le premier produit d'exportation.* »³⁷⁰ Le Ghana est considéré comme un « bon élève » du FMI et de la Banque mondiale. L'agriculture contribue pour un peu moins de 50 % au PIB, sous la forme de cultures vivrières et de cultures commerciales. Des ressources sont aussi tirées de l'exploitation de l'or (25 % des exportations), du bois et de la pêche.

Le Ghana est le premier territoire colonial qui ait accédé à l'Indépendance, le 6 mars 1957, après une présence coloniale britannique officialisée depuis 1821. L'État actuel porte un nom récupéré dans l'histoire, sans liens réels et directs avec le Ghana historique³⁷¹. Le pouvoir ashanti demeure la référence historique (il continue aujourd'hui encore à jouer un rôle important dans la vie publique ghanéenne). Fin 1981, J. Rawlings prend le pouvoir à l'occasion d'un coup d'État et crée le PNDC (Provisional National Defence Council)³⁷². C'est ce régime qui va initier la décentralisation³⁷³. En 1996, Rawlings est démocratiquement élu, à deux reprises, jusqu'en 2001, date à laquelle Kuffour du NPP (New Patriotic Party) devient président pour deux mandats. Aujourd'hui, au terme des élections de décembre 2008, c'est John Evans Atta Mills du NDC (National Democratic Congress) qui est le troisième président du Ghana.

II. L'organisation administrative territoriale

Jusqu'en 1987, le système était extrêmement centralisé. En 1988, une réforme administrative majeure a été mise en place, alors que le pays était gouverné par le PNDC (Provisional National Defence

³⁷⁰ *Atlas Jeune Afrique*, 1993, p. 94.

³⁷¹ En effet, les premières références au Ghana peuvent être relevées au VIII^e siècle, dans des écrits de voyageurs arabes (dont celle d'El-Bekri, XI^e siècle). Ces descriptions portent sur l'empire du Ghana (premier en date des empires médiévaux de l'Afrique occidentale), disparu en 1076. Le terme « Ghana » correspondait à l'appellation de l'empereur et non de l'empire, dénommé Akour. Cet empire s'étendait d'ailleurs géographiquement sur le Mali, la Mauritanie, le Sénégal, et le nord de pays comme la Côte d'Ivoire.

³⁷² Cf. Interview de Rawlings, dans *International Herald Tribune*, 6 mars 1995, p. 9.

³⁷³ « *The PNDC initiated our policy of decentralization and the establishment of District Assemblies to enable as many people as possible to participate in decision-making and the initiation of development projects* » ; interview précitée.

Council)³⁷⁴. Le Ghana dispose à la fois des structures de l'Administration territoriale représentant l'État central, et de collectivités décentralisées. Mais l'appréciation de cette organisation doit être remise dans le contexte anglo-saxon qui continue d'influencer le Ghana. Il n'y a donc pas de dissociation marquée entre l'Administration et ses services déconcentrés et les Administrations locales placées sous l'autorité des élus, mais plutôt une sorte de « fusion » entre les deux. Cette perception doit par ailleurs être nuancée par la réalité.

L'ensemble du dispositif est coordonné au niveau national par un ministère de tutelle : le Ministry of Local Government and Rural Development (MLGRD), ainsi que par la National Development Plan Commission.

Il y a ensuite dix régions, lesquelles sont subdivisées en districts. La région est placée sous l'autorité d'un *Regional Minister*, nommé par le président de la République, qui est assisté d'un organe consultatif, le *Regional Coordinating Council*, constitué de membres élus représentants les assemblées de districts, et des responsables régionaux des services de l'État dans la région (mais sans droit de vote). La région a surtout pour rôle de coordonner le travail des assemblées de districts, lesquelles assurent l'essentiel de la gestion et des responsabilités du développement³⁷⁵.

Les districts ou niveaux équivalents (au nombre total de 110) ne sont pas organisés de manière centralisée. Ils correspondent plutôt à un découpage administratif de base pour organiser l'intervention des services déconcentrés de l'État. L'Administration y est donc individualisée par services, les chefs de ceux-ci en assurant la responsabilité. Mais ce qui est très particulier, c'est que ces services se trouvent placés en fait sous l'autorité des instances élues. Les districts, selon leur nature, peuvent rester des districts (circonscription d'au moins 75 000 habitants, urbains et/ou ruraux, mais non « agglomérés ») ou correspondre à des aires métropolitaines (population de plus de 250 000 habitants), ou encore à des municipalités (villes de plus de 95 000 habitants). Les districts (District) (103) disposent d'une instance délibérante, le *District Assembly* et d'un exécutif également élu, le *Urban Council*. Au même rang que les districts, on trouve les municipalités (au nombre de 4), qui disposent d'une *Municipal Assembly* et d'un *Zonal Council*, ainsi que les aires métropolitaines (3) dotées de leur *Metropolitan Assembly* et de *Town Council*.

Les assemblées au niveau « district » sont composées de représentants élus, du *District Chief Executive* (représentant du Gouvernement central), des membres du Parlement élus dans le district, ainsi que 30 % des membres désignés par le président de la *District Assembly* après consultation des autorités traditionnelles et groupements d'intérêt. L'assemblée de district est l'autorité politique et administrative par ses fonctions délibératives, législatives et exécutives. Parmi ses responsabilités, on peut citer la définition de la stratégie de développement, la mobilisation des moyens humains, matériels, financiers et autres pour les actions de développement ; la fourniture des services de base, mais aussi tous les travaux d'équipements et d'infrastructure, en particulier dans le secteur urbain.

Par contre, les différents *councils* ne sont pas des instances élues, mais composées de représentants désignés par les DCE en accord avec les présidents des assemblées, et choisis parmi les élus de ces dernières, les représentants des *Unit Committees* et des administrateurs de l'État. Ces conseils ont plutôt une vocation de mobilisation et de « communication ».

Enfin, au dernier échelon, mais sans personnalité morale ni autonomie financière, se trouvent les *Unit Committees*. Ce sont des petites instances (au maximum 15 personnes, dont 10 élues au suffrage universel et 5 choisies par l'État après consultation des autorités traditionnelles et des groupes d'intérêt), qui représentent des groupements de population de 500 à 1 000 personnes dans les zones rurales, de 1 500 dans les zones urbaines, et qui ont une certaine compétence en matière d'éducation primaire, d'organisation des travaux collectifs, de collecte de l'impôt et d'état civil.

³⁷⁴ Il y a eu, à compter de 1988, un ensemble de textes permettant la mise en place progressive des nouvelles structures et institutions de gestion administrative du territoire et des collectivités. Parmi ces textes, on peut citer : *Local Government Law*, PNDCL n° 207, 1988 ; *Local Government Act*, n° 462, 1992 ; *The National Development Planning (System) Act*, n° 480, 1994 ; *The Civil Service Law*, n° PNDCL 327, 1994.

³⁷⁵ Il faut cependant souligner le rôle très puissant de ce conseil régional : « *Despite its secondary rôle, the RCCs are very powerful in practice, especially when there are generally been no agreement on their 'coordinating and monitoring' functions.* » Cf. Ayee Joseph R.A., *Intergovernmental relations in Ghana, 1988-1995*, University of Ghana, Third International Conference of Administrative Sciences, Pékin, 1996, p. 5.

Au total, cette organisation demeure largement influencée par l'État, ne serait-ce que par le rôle reconnu au *District Chief Executive*, et par les représentants choisis par lui qui interviennent dans les différentes instances, y compris dans les *District Assemblies*. Comme le souligne un spécialiste ghanéen, « *generally, the system of decentralization as it is designed in Ghana is as much a system for penetrating traditional local structure and integrating them into a national process of modernization as it is a system for local influence of national policies* »³⁷⁶.

Tableau : Organisation administrative et décentralisation au Ghana (1)

Circonscription administrative	Nb	Collectivité locale	Nb	Personnalité morale	Autonomie financière	Instance délibérante	Exécutif
Région	10					Regional Coordinating Council, strictement consultatif, composé d'élus et des représentants des services régionaux de l'État	<i>Regional Minister</i> nommé par le président de la République
District (2) sous trois formes possibles	110	District sous trois formes possibles :	110			Instances composées d'élus, du <i>District Chief Executive</i> , de représentants nommés des autorités traditionnelles et groupements d'intérêt locaux	<i>District Chief Executive</i> (DCE) nommé par l'État
- District	103	- District	103	Oui	Oui	- <i>District Assembly</i>	<i>Urban Council</i> composé de membres désignés par le DCE en accord avec le président de l'assemblée
- Municipalités	4	- Municipalités	4	Oui	Oui	- <i>Municipal Assembly</i>	<i>Zonal Council</i> (même composition)
- Aires métropolitaines	3	- Aires métropolitaines	3	Oui	Oui	- <i>Metropolitan Assembly</i>	<i>Town Council</i> (même composition)
Unit Committee		Unit Committee			Non	Comité composé de membres élus et nommés	

Remarques :

1. Le Ghana constitue un cas particulier puisqu'il est de tradition anglophone. Cela se traduit à la fois dans l'approche domaniale et foncière, mais aussi dans les modes de gestion administrative où la différenciation entre gestion par l'État et gestion par les collectivités locales ne constitue pas un critère d'organisation.
2. Cela se perçoit en particulier au niveau des districts, qui sont à la fois niveau de déconcentration et de décentralisation, et au sein desquels la gestion des services de l'État est placée sous l'autorité

³⁷⁶ Cf. Joseph Ayee, contribution précitée, p. 18.

des instances locales, elles-mêmes étant largement « cadrées » par la place et le rôle du *District Chief Assembly* nommé par l'État.

III. La gestion domaniale et foncière

Dès les premières années de l'Indépendance, la législation domaniale et foncière ghanéenne a été conçue comme un système centralisé, l'État devenant le véritable maître de la terre y compris de celles coutumières occupées jusque-là en fonction des décisions des rois et de leurs féaux. C'est ainsi que les terres détenues par le chef suprême des Ashantis, l'Asantéhéné, ne le sont qu'en fidéicomis et peuvent seulement être données en bail et en aucun cas cédées, sauf par l'Administration elle-même³⁷⁷. Cette approche prenait radicalement le contre-pied de celle adoptée par le colonisateur britannique qui avait formellement validé les droits coutumiers dans les territoires de la Couronne.

• Le dispositif législatif et réglementaire

Le système royal, ashanti en particulier, influence largement le système domanial et notamment, a entraîné une législation duale : une partie concerne les terres *stool lands*³⁷⁸ dites « terres de clans »³⁷⁹ ou « féodales »³⁸⁰, qui appartiennent aux chefs « *qui la partagent entre des headmen ou responsables de la terre, chargés d'en donner le droit d'usage aux exploitants moyennant une redevance en nature* »³⁸¹, une autre partie de la législation traitant des terrains autres, en particulier les terres « appartenant » à l'État³⁸². Les terres qui appartiennent à des détenteurs coutumiers « *représentent environ 78 % de l'ensemble des terres au Ghana. L'État possède le restant 22 % : sur 20 % on applique seulement le droit écrit alors qu'on applique un système de double propriété aux 2 % restants* »³⁸³.

Les dispositions applicables aux terres coutumières « féodales »

Aux termes de la loi domaniale et foncière de 1962³⁸⁴, toutes les terres de l'Asantéhéné et, de manière plus générale, toutes celles détenues en vertu d'une règle ou d'une autorité coutumière ou traditionnelle, ne peuvent être cédées que par le chef de l'État. En particulier, tous les terrains situés dans la zone urbaine de Kumasi sont répartis exclusivement par l'Administration centrale.

Cela revient à dire qu'en pratique on ne touche pas à la propriété traditionnelle et à son mode de répartition à l'intérieur des collectivités coutumières, sauf dans le cas de la cession à titre privatif, laquelle relève de l'accord administratif. En contrepartie, les autorités traditionnelles conservent le droit de recevoir des redevances (« affermage » ?), selon la coutume, des occupants des terrains « concédés » à leurs

³⁷⁷ Administration of Lands Act, Act n° 123, 14 June 1962. La section 5 précise « *The president may, subject to the provisions of this act, grant to any person owing allegiance to the Asantehene one lease, at a nominal rent of one shilling per annum, of the vacant plot of land for residential purposes only, in any area within the boundaries of the Kumasi town lands described in the schedule to this act, and comprising land held in trust for the Golden Stool and the Kumasi traditional area. Any such plot, including a plot granted under an enactment repealed by this Act, is called a 'free plot'. The lessee may, with the previous consent in writing of the Minister, assign his free plot to any other person owing such allegiance but shall not, except as provided in subsection of this section assign it to any other person* ».

³⁷⁸ « Les termes de 'trône' (stool) et 'peau' (skin) désignent les chefferies coutumières, représentées par le symbole du pouvoir, marquant ainsi que ce pouvoir n'est pas lié aux personnes qui l'exercent. Ce que l'on appelle une 'peau' dans le Nord du Ghana est l'équivalent d'un 'trône' dans le Sud du pays. D'après C. J. Deane, dans l'affaire Quarm contre Yankah II, le concept de trône représente une entité qui ne meurt jamais, une personne morale comme la Couronne, et alors que les occupants (chefs) du trône peuvent aller et venir, le 'trône' subsiste pour toujours. 1930, IWACA, p. 83 ». Kasanga K., « Système foncier, accès aux ressources et décentralisation au Ghana », in : Lavigne Delville Ph., Toulmin C., Traoré S. (dir.), *Gérer le foncier rural en Afrique de l'Ouest, Dynamiques foncières et interventions publiques*, 2000, Karthala-Ured, 357 p., p. 55-79, p. 57.

³⁷⁹ Cf. l'étude de Véronique Lassailly-Jacob, « Transformation dirigée de l'espace agraire et réponses paysannes à la périphérie des lacs Volta (Ghana) et Kossou (Côte d'Ivoire) », in : Le Bris É., Le Roy E., Leimdorfer F., *Enjeux fonciers en Afrique noire*, Orstom-Karthala, 1982, p. 285.

³⁸⁰ Bachelet M., *Systèmes fonciers et réformes agraires en Afrique noire*, LGDJ, 1968, p. 344.

³⁸¹ Lassailly-Jacob V., article précité, p. 285.

³⁸² States Land Act, Act n° 125, 14 June 1962.

³⁸³ Kasanga K., *Étude de cas. Ghana*, Regional Workshops on Land issues for a World Bank policy research report, 2002, 20 p., p. 9.

³⁸⁴ Administration of Lands Act, Act n° 123, 14 June 1962. An Act to consolidate with amendments the enactments relating to the administration of Stool and other lands.

« administrés ». On peut voir là le souci très pragmatique de l'État ghanéen de ne pas remettre en cause les modalités de fonctionnement des sociétés traditionnelles, du moins tant que celles-ci respectent le fondement du droit coutumier : pas de cession en pleine propriété, mais des droits d'usage et d'occupation moyennant une redevance, droits par nature précaires. Dès lors qu'une cession est envisagée, le système bascule et la terre rentre dans le circuit juridique moderne.

La loi permet également au Gouvernement central de récupérer les terres dont il a besoin pour des projets d'aménagement ou d'équipement. Ces « utilisations » de terre, à la différence des procédures en vigueur dans les pays francophones, ne sont pas une expropriation, mais une interprétation moderne du système traditionnel. C'est-à-dire que, là encore, on retrouve le « fidéicommis ».³⁸⁵ Le président de la République peut décider, par décret, que tel ou tel terrain lui est attribué en « fidéicommis »³⁸⁶, « *chaque fois qu'une telle mesure lui paraît conforme à l'intérêt général* »³⁸⁶, et il peut alors « *autoriser l'occupation et l'exploitation de telle ou telle partie de ces terres, pour toute entreprise qu'il juge de nature à favoriser le bien-être général ou les intérêts de l'État* »³⁸⁷.

L'État est donc doté de pouvoirs fonciers très forts qui vont même jusqu'à lui (le ministre chargé des Domaines³⁸⁸) permettre de décider, en dernier ressort et sans appel, des limites des terres entre les communautés et chefferies traditionnelles. Il décide donc des montants attribuables au titre des « expropriations » de celles-ci³⁸⁹. Dans la même logique, l'État est souverain pour décider des modalités d'attribution de parcelles à des particuliers, la loi ne fixant aucune procédure spécifique et se limitant à fixer un nombre maximal de terrain (4 pour chaque particulier) et la superficie maximale pour chaque attribution (par exemple, 25 000 m² pour les parcelles cultivables).

. Les terrains ne relevant pas des domaines royaux traditionnels

Une loi spécifique définit pour ces terrains un régime semblable dans ses principes généraux³⁹⁰, l'Administration centrale demeurant pleinement le « maître de la terre », décidant et jugeant des terrains à organiser, aménager, distribuer, en zone urbaine comme en zone rurale, et décidant aussi des modalités des attributions foncières, lesquelles se font selon des contrats de droit commun et non pas en fonction d'instruments juridiques spécifiquement élaborés.

. Les terrains des particuliers

Les dispositions précédentes n'excluent pas l'existence de droits individuels.

Une loi spécifique et très générale de 1962³⁹¹ prévoyait la reconnaissance de la tenure individuelle moyennant l'identification de certains critères, en tenant compte de conditions spécifiques lorsque le terrain relève d'un individu isolé et non pas d'une famille ou d'un groupe familial. Cette loi a été mise en place avec le souci de protéger les personnes ou groupes de personnes ayant entrepris des actions de mise en valeur, en particulier dans le monde agricole.

Dans la même logique, et selon les dispositions de la même loi, dans certaines zones déterminées par décret ministériel, toute personne qui « acquiert une terre », non exploitée pendant huit ans au moins, pour la mettre en valeur et l'exploiter pendant au moins huit ans, est ensuite considérée comme ayant « un titre validé ». Les contestations éventuelles sont de la compétence du tribunal civil qui pourra, le cas échéant, confirmer le droit de l'exploitant tout en fixant le montant d'une indemnisation à verser par celui-ci aux autres prétendants dont la validité de la prétention serait reconnue, en totalité ou en partie.

Enfin, toujours concernant les droits personnels, une autre loi de 1962³⁹², s'inspirant du système britannique, a organisé la simple inscription par le greffier du tribunal, des actes de vente et autres actes

³⁸⁵ Autrement dit, confié juridiquement à la garde de quelqu'un de bonne foi.

³⁸⁶ Art. 7, Administration of Lands Act, Act n° 123, 14 June 1962.

³⁸⁷ Art. 10, loi précitée.

³⁸⁸ Là encore le pragmatisme est de rigueur et le souci très vif de ne pas donner à la terre une spécificité juridique trop forte. En 1967, la gestion des terres pour le compte de l'État relevait par exemple du ministre de la Justice.

³⁸⁹ Un recours devant un tribunal judiciaire est cependant possible pour contester le montant de l'indemnisation.

³⁹⁰ Loi n° 125, dite State Lands Act, du 14 juin 1962.

³⁹¹ Loi n° 125, dite State Lands Act, du 14 juin 1962.

³⁹² Loi n° 122 du 14 février 1962, dite Land Registry Act.

sous seing privé relatifs à des terrains et à la propriété de ceux-ci. Il s'agit de valider les droits ainsi inscrits et non pas de tenir un livre foncier clair, gérant de manière certaine tous les droits réels portant sur le terrain, comme dans le système de l'immatriculation introduit par l'Administration française. On retrouve en fait les principes de gestion du droit anglais avec toutes les difficultés qui peuvent en résulter pour l'identification d'un droit foncier. Cette situation a été corrigée en 1986, par un texte qui touche par ailleurs fortement les droits dits traditionnels.

La loi de 1986

En 1986, la *Land Title Registration Law* (PNDCL)³⁹³ est source d'une grande modification du dispositif foncier au Ghana car elle remplace le système d'inscription des droits de 1962 par l'enregistrement obligatoire et généralisé des titres de propriété. De fait, cela correspond à la mise en place d'un véritable dispositif d'immatriculation, avec registre foncier et titre assorti.

Les objectifs de la réforme de 1986

Ils sont simples et pratiques, au moins en apparence : mettre en place un système simple, sûr et économique de gestion des terres ; réduire le nombre des litiges relatifs à la terre ; mettre en place des conditions protégeant les acquéreurs honnêtes, les banques et autres institutions de crédit, contre les fraudes et ventes clandestines de terrains³⁹⁴.

En effet, les travaux de recherche sur le sujet ont tous attesté l'extrême insuffisance du système de 1962 pour mettre en place de telles garanties³⁹⁵.

Les caractéristiques du nouveau système

Le système comprend un certain nombre de démarches que l'on peut énumérer comme suit :

- examen et validation (*authoritive examination*) du titre foncier par le *Land Registrar* (équivalent d'un conservateur foncier), avant l'inscription sur le registre (équivalent du livre foncier) ;
- élaboration d'un plan topographique rattaché à une matrice générale du district, sous la responsabilité du directeur de la Topographie (Cadastre), le *Director of Surveys* ;
- remise au détenteur ou propriétaire reconnu du terrain d'un *Land Certificate* ou d'un *Provisional Certificate*, assorti d'une copie du plan. Ces documents remplacent tous les précédents pour établir les droits fonciers ;
- toutes les opérations juridiques qui interviennent alors sont identifiées par rapport au terrain et non plus en fonction des parties ;
- les formulaires sont conçus pour être compris par tout « profane » (*layman*) ;
- l'immatriculation exclut tout recours ultérieur fondé sur un motif juridique non conforme aux inscriptions portées ;
- un dispositif est mis en place permettant à toute personne intéressée de s'informer sur le contenu du registre sur la parcelle qui l'intéresse ;
- le *Land Registry Act* cesse de s'appliquer dès lors qu'il y a eu immatriculation. Par contre, les documents établis en fonction de cette loi sont examinés avant toute inscription sur le registre. Cela d'autant plus qu'il existe beaucoup de faux.

Les droits enregistrables

Leur inventaire constitue évidemment la partie fondamentale de la réforme puisqu'étant la clé des immatriculations. La loi s'appuie sur un principe simple : « *There is no land in Ghana without an owner* »³⁹⁶. Il s'agit donc de couvrir toutes les situations juridiques, y compris celles générées par le *Limita-*

³⁹³ Loi n° 152 du 22 avril 1986.

³⁹⁴ « *The object of Land Title Registration is to : i) provide a safe, simple and economic system of land transfer ; ii) reduce litigation over land ; iii) protect innocent purchasers, banks and lending institutions against fraud and clandestine dealings in land* », *Compulsory Land Title Registration*, Accra, avril 1988, p. 1.

³⁹⁵ « *Systematic land tenure research in Ghana has revealed radical weakness in the present system of registration of instruments affecting land under the Land Registry Act (1962)* », *Land Title Registration Law*, Memorandum, p. 1.

³⁹⁶ Cf. *Compulsory Land Title Registration*, Accra District 03, p. 3.

tion Decree de 1972, permettant à toute personne d'invoquer son droit de propriété, sous réserve d'établir, avec l'avis favorable du *Chief Registrar*, que son occupation a correspondu à une possession paisible, continue, apparente, gratuite, du terrain, et que cette occupation ne correspond en aucun cas à une tenure ou à une autorisation du vrai propriétaire. L'idée est que la loi concerne toutes les personnes qui peuvent invoquer un droit de propriété ou qui peuvent faire état de droits susceptibles d'être considérés comme assimilables à la propriété³⁹⁷. En pratique, cela correspond, outre le droit de propriété, aux droits sur les terrains issus des situations suivantes³⁹⁸:

- un titre « allodial » (dit *paramount title*), d'usage courant dans les *stools*, *sub-stools*, *clans* et *families*. C'est le titre le plus important dans les pratiques foncières³⁹⁹. Ce qui s'explique par le fait que la communauté ou la personne qui le détient a un droit de disposition absolu⁴⁰⁰ ;
- les tenures coutumières (*customary law freehold*) : elles correspondent à des droits sur la terre détenus par des groupes ou des individus sur des terrains reconnus comme détenus allodialement par une communauté plus large dont ils sont membres. Les droits sont en fait détenus par les membres de la collectivité qui l'ont acquis soit par une première mise en culture, soit par héritage de leurs ancêtres premiers cultivateurs, soit encore par attribution par le groupe. Ces droits peuvent être cédés en pleine propriété ;
- les cessions de tenure selon la Common Law (*estate of freehold*) : terres détenues durant une période indéterminée en fonction des règles de la Common Law. C'est un droit indéfini mais strictement personnel. Il est donc transmissible, mais s'éteint avec la lignée du détenteur ;
- les locations (*leasehold*) sous toutes leurs formes : ce sont des droits d'occupation consentis pour une période déterminée, moyennant une redevance annuelle, selon les règles de la Common Law ;
- les métayages et autres formes coutumières d'occupation des sols (*various lesser interests in land*) : toutes les autres situations juridiques créées par les propriétaires soit en vertu de *allodial title*, soit en fonction de *customary freehold*. Sont particulièrement connus au Ghana l'*abunu* et l'*abusa*, qui sont des conventions d'occupation moyennant le versement d'une partie des récoltes, précaires, informelles, et donc souvent source d'abus ;
- les concessions, attribuées en fonction du *Concessions Act* de 1962 (et d'une ordonnance antérieure), par le Gouvernement sur des terrains relevant de son domaine ;
- les contrats miniers.

. La procédure d'enregistrement

Il s'agit d'un processus qui doit s'étendre progressivement à l'ensemble du territoire, selon des dispositions légales prises sur proposition du ministre chargé des Terres. Chaque loi définit le *District Registration* concerné. Dès la promulgation du texte, aucune contestation ne peut être engagée au tribunal, mais doit plutôt être soumise au *Land Title Adjudication Committee*, instance de trois membres créée à l'occasion de la mise en œuvre de la loi, au niveau de chaque district.

La première immatriculation doit être demandée par la personne ou le groupe qui est propriétaire de la terre (voir liste plus haut). Le dossier à fournir comprend outre le(s) formulaire(s) *ad hoc*, *all original deeds* détenus par le revendiquant, ou à défaut les noms et adresses des personnes qui les détiennent. En outre, le propriétaire doit identifier les limites de la propriété concernée par l'implantation de bornes selon un modèle défini par la loi (*T pillar*).

³⁹⁷ « Subsections (of 19), deals with the persons who may be registered as proprietors and provide for classes of interests in land which are regarded as rights of property than can be subject of initial registration », *Memorandum de la Loi précité*, p. iv.

³⁹⁸ Toutes les situations décrites ont été identifiées par la Land Reform Commission et non pas par la seule administration en charge du dossier.

³⁹⁹ « The best of these interest is the allodial title which is the full title to land beyond which there is no superior title », *Memorandum précité*, p. iv.

⁴⁰⁰ « As the term signifies, the community or person in whom the allodial title is vested has complete and absolute freedom to dispose of it », *Memorandum précité*, p. v.

La procédure comprend trois étapes principales : l'examen de la demande par le *Registrar* qui en vérifie le bien fondé, la publicité (dont les détails sont précisés par le *Land Title Registration Regulations*, 1986), qui doit préciser la date limite de dépôt des contestations, et enfin, l'inscription proprement dite et la remise du certificat au propriétaire reconnu.

Le registre foncier (*land register*) constitue le document de référence. Il est accessible au public. Le certificat atteste de la propriété de la personne. Ce document, signé par le *Chief Registrar* et frappé du sceau approprié (*registry seal*), peut être utilisé pour garantir un prêt. Il reproduit les mentions du registre et est assorti d'une copie du plan officiellement établi.

• Les pratiques foncières

Comme le montrent de multiples études⁴⁰¹, le statut du foncier au Ghana est largement le produit d'une « *opposition entre un système de contrôle et de gestion de la terre, 'traditionnel', 'coutumier', 'pré-capitaliste', et un système 'moderne', 'européen', 'scientifique'* »⁴⁰², ce qui montre surtout que la terre envisagée comme simple support de multiples activités est plus importante que la terre considérée comme la base de relations juridiques spécifiques.

De fait, au Ghana comme ailleurs, donc quel que soit le contenu du système juridique de droit écrit, on constate une évolution du système coutumier proportionnelle aux enjeux du développement économique et des aménagements qu'il suscite, monétaires, techniques, sociologiques⁴⁰³, etc. La loi, ou plutôt son interprétation, n'est prise en compte que dans la mesure où elle est intégrée, « appropriée », comme fondement de la démarche intéressée et bien comprise de chaque opérateur. Les déplacements de population de plus en plus nombreux, et de moins en moins « intégrés » ou « assimilés » par les structures traditionnelles, ne font évidemment que favoriser cette évolution.

Pour autant, le tout récent *Chieftaincy Act* de 2008 souligne le rôle des différents conseils et assemblée traditionnels dans la promotion du droit coutumier et de leur droit de regard lors des transactions sur les *stool lands*, notamment en cas de litige⁴⁰⁴.

Par ailleurs, Kasim Kasanga du Land Administration Research Center de Kumasi remarque que l'enregistrement des terres selon les modalités de la loi de 1986 connaît un succès très relatif : il notait qu'en 1990, « *seules deux régions sur dix (Accra et ses environs et l'Ashanti) effectuaient l'enregistrement. Au 6 mars 1990, le Bureau d'enregistrement des titres de propriété foncière avait reçu 5 000 demandes. Il en a traité 148 et émis les certificats. (...) Le receveur en chef de l'enregistrement des terres à Accra attribuait cette lenteur à un financement inadéquat et à la pénurie de fournitures, d'équipement et de main-d'œuvre appropriés pour l'arpentage et la cartographie. Cependant, le problème va bien au-delà de la logistique et du financement. La méthode est effectuée sur le modèle de la Zambie et du Kenya. Les certificats de titre individuel ne constituent pas le meilleur point de départ de l'enregistrement pour des analphabètes, utilisant le droit foncier coutumier.* »⁴⁰⁵

⁴⁰¹ On en trouvera par exemple une bonne synthèse dans « Le statut du foncier dans l'analyse de l'économie de plantation au Ghana » de Jean-Pierre Chauveau, in : *Enjeux fonciers en Afrique noire*, Études réunies et présentées par E. Le Bris, E. Le Roy et F. Leimdorfer, Orstom-Karthala, 1982, p. 45 et suivantes.

⁴⁰² Article précité, p. 53.

⁴⁰³ Abudulai Sulemana rapporte, par exemple à propos des zones périurbaines, le rôle de l'entourage des chefs « L'un des neveux du chef était le responsable de l'allocation des terres. Il avait fait les démarches pour faire établir un plan de lotissement, avait fixé les prix et vendu toute la terre à son profit. (...) Le chef, âgé, n'a aucune idée de ce qui se passe, en fait, il est bien trop vieux pour s'en soucier. Quelqu'un a noté que le silence des membres du conseil des anciens avait été obtenu grâce à l'allocation de terrains bornés. » Abudulai S., « Dynamiques en enjeux fonciers en périphérie de Tamale (Ghana) », in : Lavigne Delville Ph., Toulmin C., Traoré S. (dir.), *Gérer le foncier rural en Afrique de l'Ouest, Dynamiques foncières et interventions publiques*, 2000, 357 p., 141-163, p. 158.

⁴⁰⁴ Section 44 (*Stool land*), Chieftaincy Act, n° 759, 16 June 2008 (an act to consolidate the Chieftaincy act, n° 370, 1971 to bring its provisions in conformity with the Constitution. Cette loi précise ce qu'est un chef traditionnel, l'organisation et les fonctions de la *National House of Chiefs*, des *Regional Houses of Chiefs*, des *Traditional and Divisional Councils*, en particulier dans la « promotion du droit coutumier ».

⁴⁰⁵ Kasanga K., « Système foncier, accès aux ressources et décentralisation au Ghana », article précité, p. 72.

• L'organisation administrative

Il existe un ministre (*Secretary*) chargé de tout ce qui concerne les terres. Il est assisté pour tout ce qui touche à l'immatriculation par un *Title Registration Board*. Le fonctionnaire responsable du système est le *Chief Registrar of Lands*. L'Administration est organisée, par *District*, en *Registry Offices*, placés sous l'autorité de *Land Registrars* qui peuvent avoir des *Assistants*.

Ces services travaillent en collaboration étroite avec le Survey Department compétent pour les questions cadastrales, qui dispose notamment d'une Direction of Surveys et de bureaux dans les districts.

Au niveau national, la Commission foncière, créée en 1970, sous tutelle du ministère des Terres et des Forêts, a fait l'objet d'une réforme en 1994⁴⁰⁶ lui octroyant davantage de pouvoirs de gestion des terres, *stool lands*, *skin lands* et domaine de l'État. La réforme s'inscrit dans la continuité de la proclamation de la Constitution en 1992, celle-ci réitère le rôle central de l'État dans la gestion des terres, y compris les terres coutumières, et le rôle de fiduciaire des administrateurs des différents types de terre : « *The State shall recognise that ownership and possession of land carry a social obligation to serve the larger community and, in particular, the State shall recognise that the managers of public, stool, skin and family lands are fiduciaries charged with the obligation to discharge their functions for the benefit respectively of the people of Ghana, of the stool, skin, or family concerned and are accountable as fiduciaries in this regard.* »⁴⁰⁷

À ce titre, toute transaction sur les *stool lands* requiert l'accord de la Commission foncière. C'est l'administrateur des *stool lands*, créé également en 1994⁴⁰⁸, qui est chargé de la gestion des *stool lands*, notamment la répartition des revenus issus de la terre et des ressources naturelles ; à cet effet, pour chaque région, est créé un *Regional stool land account*⁴⁰⁹.

Au niveau judiciaire, il faut souligner l'existence, depuis 1986, des Land Title Adjudication Committees, au niveau des districts, qui constituent des instances d'arbitrage, sans lourdeurs de procédures et sans frais. Les décisions de ces commissions sont susceptibles d'appel en Haute Cour.

IV. La gestion des ressources naturelles

La forêt constitue avec l'exploitation des mines une des principales sources de revenu du Ghana. Les différentes lois mises en place pendant la colonisation⁴¹⁰ ont connu des difficultés d'application en raison de l'opposition des détenteurs coutumiers qui maintinrent leur droit d'administration sur les terres. Au début du XXe siècle, « *la reconnaissance des droits des chefs en tant que gardiens de la terre devint le principe du nouveau système d'administration rurale* »⁴¹¹. Ainsi, la législation forestière de 1927 reconnaissait les droits des chefs sur la terre et le droit d'accorder des concessions de bois. Un tiers des revenus revenait à l'Office des forêts pour l'aménagement des réserves.

Après l'Indépendance, comme nous l'avons vu, la loi de 1962⁴¹² donne à l'État le pouvoir d'autoriser l'administration et le cas échéant, l'acquisition des domaines fonciers des terres stool. Cette politique se traduit dans le domaine forestier la même année par la loi sur les concessions de 1962⁴¹³ qui confie le contrôle des réserves forestières au président en tant que gardien des terres stool.

⁴⁰⁶ Land Commission Act n° 483, 1994.

⁴⁰⁷ Section 36(8), Constitution de 1992.

⁴⁰⁸ Stool Lands Act n° 481, 1994.

⁴⁰⁹ Section 78, Chieftaincy Act, n° 759, 16 June 2008.

⁴¹⁰ Crown Lands Bill 1897, loi de 1910 sur la foresterie.

⁴¹¹ Amanor K. S., « L'appropriation des ressources ligneuses dans la zone de forêt dense du Ghana », in : Lavigne Delville Ph., Toulmin C., Traoré S. (dir.), *Gérer le foncier rural en Afrique de l'Ouest, Dynamiques foncières et interventions publiques*, 2000, 357 p., 103-123, p. 109.

⁴¹² Administration of Lands Act, Act n° 123, 14 June 1962.

⁴¹³ Concessions Act, 1962, Act n° 124, 14 June 1962. Cette politique a pour objectif une africanisation et une étatisation des entreprises forestières mais l'exportation reste la priorité.

En 1988, le projet d'aménagement des ressources forestières, élaboré par l'Office des forêts, afin de promouvoir la foresterie rurale et communautaire, a conduit à l'adoption, en 1994, d'une politique des forêts et de la faune pour inciter les paysans à protéger et planter des arbres. Suite à la promulgation de la nouvelle Constitution en 1992 et au processus de décentralisation/déconcentration⁴¹⁴, les assemblées des districts se sont vu accorder le droit de délivrer les permis d'abattage, hors des réserves, qui jusqu'en 1994 relevaient du Secrétariat de la commission foncière. Cependant, en raison des conflits entre ces assemblées et le secrétariat, la surveillance des forêts hors réserves a finalement été confiée à l'Office des forêts.

La Constitution de 1992, dans son chapitre 21 *Lands and natural resources*, répartit les revenus de la terre, y compris ceux de la forêt, entre les différents acteurs : 10 % du revenu brut va à l'administrateur des *stool lands* pour couvrir les dépenses administratives ; pour le reste, 25 % revient au *stool* pour l'autorité locale, 20 % à l'autorité traditionnelle (la plus haute chefferie) et 55 % à l'assemblée de district.

Dans cette répartition des revenus, on note que les droits des chefs sont reconnus, mais ceux des paysans qui cultivent la terre ne le sont pas nécessairement. La lutte contre l'abattage illégal des arbres dans les zones hors réserves et la promotion de la reforestation ont depuis été repensées en intégrant les droits des agriculteurs. La législation forestière du début des années 2000, créant une Commission forestière⁴¹⁵, révisant le décret de 1974 et la loi de 1986 sur la protection de la forêt⁴¹⁶ promeut des procédures qui associent les paysans au processus d'abattage de bois d'œuvre hors des réserves, et permet l'enregistrement individuel ou collectif de forêts protégées des bois sacrés et de forêts communautaires. Dans ce sens, l'Acte relatif au fonds de développement des plantations forestières de 2000 a été amendé en 2002 : il est intéressant de noter que l'amendement consiste intégralement à supprimer les termes *commercial* et *private* qui qualifiaient jusqu'alors les forêts qui devaient faire l'objet d'un appui et d'une promotion⁴¹⁷.

⁴¹⁴ Local Government Act, PNDCL n° 462, 1992.

⁴¹⁵ Forestry Commission Act n° 571, 31 august 1999.

⁴¹⁶ Forest Protection (Amendment) Act, n° 624, 2 May 2002.

⁴¹⁷ Forest Plantation Development Fund Act n° 583, 4 October 2000, amendé par the Forest Plantation Development Fund (Amendment) Act, n° 623, 2 May 2002.

Annexe : Éléments de législation relatifs au Ghana

- **Organisation et administration territoriales**

- Chieftaincy Act n° 370, 1971
- Local Government Law, PNDCL n° 207, 1988
- The District Assemblies Common Fund Act n° 455, 1993
- Local Government Act, PNDCL n° 462, 1992
- Constitution 1992
- The National Development Planning System Act, PNDCL n° 480, 1994
- The Civil Service Law, PNDCL n° 327, 1994
- Chieftaincy Act, n° 759, 16 June 2008 (an act to consolidate the Chieftaincy Act, n° 370, 1971 to bring its provisions in conformity with the Constitution)

- **Domaines/Foncier**

- Farm Lands Protection Act, 1962, Act n° 107, 24 February 1962
- Rents Stabilization Act, Act n° 109, 1 March 1962
- Land Registry Act, Act n° 122, 14 June 1962
- Administration of Lands Act, Act n° 123, 14 June 1962
- Concessions Act, 1962, Act n° 124, 14 June 1962
- States Land Act, Act n° 125, 14 June 1962
- Concessions Regulations, L.I. n° 228, 30 October 1962
- Administration of Lands Regulations, 30 October 1962
- State Lands Regulations, 30 October 1962
- Land (Miscellaneous Provisions) Act, Act n° 161, 22 March 1963
- Rents (Stabilization) (Amendment) Act, Act n° 168, 22 March 1963
- Land Title Registration Law, PNDCL n° 152, 22 April 1986
- Land Title Registration Regulations, L.I. 1341, 29 December 1986
- Constitution 1992
- Stool Lands Act n° 481, 1994
- Land Commission Act n° 483, 1994
- Title Registrations Regulations, 18 October 2007

- **Ressources naturelles**

- Concessions Regulations, L.I. n° 228, 30 October 1962
- Forest Protection Decree 1974 (NRCD 243)
- Forest Protection (Amendment) Law, 21 March 1986 (RNDCL 142)
- Environmental Protection Agency Act, 30 December 1994
- Forestry Commission Act n° 571, 31 August 1999
- Forest Plantation Development Fund Act n° 583, 4 October 2000
- Forest Plantation Development Fund (Amendment) Act, n° 623, 2 May 2002
- Forest Protection (Amendment) Act, n° 624, 2 May 2002

Guinée Conakry

I. Le cadre général

La République de Guinée est un pays de taille moyenne, de 245 857 km². Sa population est estimée en 2008 à 10,1 millions d'habitants, avec un taux de croissance démographique de 2,16 % et une densité de 41 hab./km² ; cette population est largement urbaine, 37 %, principalement concentrée dans la capitale, Conakry⁴¹⁸.

Économiquement, le pays est potentiellement riche avec des ressources minières considérables et diversifiées (bauxite, or, diamants, fer), avec un potentiel forestier, avec la possibilité de produire de l'énergie hydro-électrique, mais aussi de fortes potentialités agricoles, aussi bien pour les cultures de rente que pour celles alimentaires. Mais la valorisation effective de ces ressources ne semble pas profiter à la population puisque cinquante ans après l'Indépendance, le PIB par habitant demeure très faible, 410 \$.

Depuis son accession à l'Indépendance le 2 octobre 1958, jusqu'en 1984, date de la prise de pouvoir par l'armée, la République de Guinée a vécu sous un régime totalitaire, largement coupée du reste du monde à l'exception de certains pays de l'Est, et dans un contexte notamment économique marqué par l'absence de l'initiative privée. Une évolution récente est survenue, au décès du président Conte, en décembre 2008, sous la forme d'un coup d'État militaire. Un nouveau Gouvernement s'est installé qui, à défaut d'une légitimité incontestable sur le plan constitutionnel et vis-à-vis de l'extérieur, semble, sur le plan national, décidé à procéder à un certain nombre de changements dans la gestion publique et à sanctionner les faits de corruption qui avaient entaché le régime précédent.

II. L'organisation administrative territoriale

En vertu des dispositions de la Loi fondamentale de 1991⁴¹⁹, telles que modifiées et complétées par le référendum constitutionnel du 11 novembre 2001, « *l'organisation territoriale de la République est constituée par les circonscriptions territoriales et les collectivités locales. Les circonscriptions territoriales sont les régions, les préfectures, les sous-préfectures, les quartiers et districts. Les collectivités locales sont les communes urbaines et les communautés rurales de développement. La création des circonscriptions territoriales, leur réorganisation et leur fonctionnement relèvent du domaine réglementaire. La création des collectivités locales et leur réorganisation relèvent du domaine de la loi* » (art. 88, révisé en 2001, de la Constitution). Les préfectures qui, jusqu'au changement constitutionnel, faisaient partie des collectivités décentralisées, sont donc retirées du dispositif. Pour compléter celui-ci, il faut y ajouter la ville de Conakry qui dispose d'un statut particulier.

Des collectivités décentralisées sont en place depuis 1992, à l'issue d'un programme initié en 1986. Un nouveau Code des collectivités locales (CCL) a été adopté en mai 2006 par l'Assemblée nationale. Le texte n'a pas été promulgué par la voie ordinaire, par le président de la République, mais en vertu de l'article 65 de la Constitution, « *En cas de non-promulgation d'une loi par le président de la République dans les délais fixés (dix jours), la loi entre en vigueur.* » Il faut donc en conclure que le texte est applicable. Le problème est que les textes d'application (décrets et arrêtés) sont en cours de préparation. En

⁴¹⁸ « 50 ans Guinée : 1958-2008 », numéro spécial n° 1 de la revue *Jeune Afrique*, 2008.

⁴¹⁹ Loi fondamentale de la République de Guinée, *Journal officiel*, numéro spécial, 10 mai 1991.

attendant ces textes, la question est donc de savoir quelles dispositions appliquer. En effet, l'article 536 du nouveau code abroge expressément les textes antérieurs contraires, « *notamment celles contenues dans les textes suivants...* », l'article énumérant alors une liste de ces textes mais qui ne recouvrent pas complètement la liste des textes antérieurs. On se retrouve alors devant une difficulté désormais classique, celle de déterminer avec précision l'état du droit relatif à la matière. On peut regretter ici que le législateur, dans un texte de 537 articles n'ait pas pu, ou voulu, ou su, abroger complètement toutes les dispositions antérieures et, en quelque sorte, « remettre les compteurs à zéro » en matière de décentralisation. Pour que la nouvelle législation s'applique, il faut donc aujourd'hui procéder à une lecture attentive et croisée de l'ensemble des textes anciens et nouveaux pour connaître le droit applicable ; c'est fondamental pour les collectivités décentralisées qui avaient été mises en place jusque-là.

Le nouveau code précisant le dispositif d'une administration territoriale décentralisée et induisant une nouvelle répartition des pouvoirs et des ressources entre l'Administration centrale et déconcentrée et les collectivités locales, reprend globalement l'architecture d'ensemble précédente. On retrouve donc les communes urbaines et les communautés rurales de développement (CRD)⁴²⁰, avec les mêmes caractéristiques communes : « *Elles sont dotées de la personnalité morale, d'autorités propres et de ressources* » (CCL, art. 2), avec une précision inhabituelle : « *Chaque collectivité est constituée de l'ensemble des citoyens qui ont leur domicile sur son territoire* » (art. 2 précité). Ces collectivités « *s'administrent librement par des conseils élus, qui règlent en leur nom, par les décisions issues de leurs délibérations, les affaires de la compétence de la collectivité locale* ». Les collectivités concourent avec l'État à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique, ainsi qu'à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie. Les ressources des collectivités proviennent de la fiscalité locale : impôts directs, taxes diverses et revenu du domaine ou exceptionnellement de subventions, dons, legs et emprunts.

Il faut surtout remarquer que le CCL ne fixe pas un régime spécifique pour chaque catégorie de collectivités locales, soit les communes et les CRD. L'ensemble du texte s'applique aux collectivités locales, indistinctement. On pourrait se demander si le législateur n'a pas voulu ainsi procéder à une sorte de généralisation de la communalisation sans aller jusqu'au bout, c'est-à-dire sans supprimer la distinction entre le mode rural et le mode urbain. De ce point de vue, il pourrait y avoir une grande différence avec les textes précédents (notamment l'ordonnance n° 19 de 1990 pour les communes urbaines et la n° 002 de la même année sur les communautés rurales, textes qui sont abrogés), sauf à considérer que les dispositions de ces textes non expressément contraires à celles du CCL demeurent applicables.

Les collectivités locales correspondent en même temps à des circonscriptions administratives, auxquelles il faut ajouter un niveau de base, celui constitué des districts ruraux (1 700) qui sont des sections de communautés rurales, et des quartiers urbains (270) qui sont des sections de base des communes, ces deux circonscriptions n'ayant pas le statut de collectivité et ne disposant ni de la personnalité juridique, ni de l'autonomie financière. Il faut ici souligner, car cela a provoqué un débat lors du Référendum constitutionnel de 2001, que ces quartiers urbains et districts ruraux sont des circonscriptions administratives de base du point de vue de l'organisation administrative de l'État⁴²¹. La rédaction de l'article 3 du nouveau CCL sur le même objet n'a pas réglé la question : « *Les quartiers et les districts sont des sections de communes urbaines (CU) et communautés rurales de développement (CRD).* »

Les collectivités locales sont créées, modifiées ou supprimées par la loi ; « *la loi portant création de la collectivité locale détermine son type (commune urbaine ou communauté rurale de développement), sa dénomination, situe son chef-lieu et détermine ses limites territoriales* » (CCL, art. 18). Et le même CCL fixe à 38 le nombre de communes urbaines (33 à l'intérieur du pays et 5 à Conakry), et à 303 le nombre de CRD. Ce qui correspond, pratiquement, à une stabilisation du nombre des collectivités au regard de la situation actuelle. La reconnaissance d'une collectivité locale implique que celle-ci « *regroupe au moins 5 000 habitants d'une ou plusieurs localités limitrophes unis par un sentiment de solidarité qui résulte du voisinage* » (art. 83, CCL).

⁴²⁰ CCL, article 2.

⁴²¹ Certains, notamment dans les représentations diplomatiques, ont interprété ce nouveau rattachement comme représentatif de la remise en cause de la décentralisation ; or, il faut le rappeler, ni les quartiers ni les districts ruraux n'ont jamais eu de personnalité juridique, ni d'autonomie financière.

Les compétences des collectivités locales ne sont pas différenciées selon qu'elles soient rurales ou urbaines. Le CCL, dans ses articles 27 à 33, énumère les compétences dévolues aux collectivités. On remarquera que cette énumération n'inclut pas le principe classique de compétence générale pour les affaires locales, ce qui était déjà annoncé dans l'article 2 qui renvoyait aux « *affaires de la compétence de la collectivité locale* », donc aux articles 27 et suivants qui, on l'a indiqué ci-dessus, fixent une énumération précise des compétences possibles. Et ce même si selon une formule classique, « *le conseil local règle par ses délibérations les affaires de la collectivité* » (art. 106, CCL), dans la mesure où le même article dispose ensuite que : « *il prend des décisions sur tous les objets couverts par les domaines de compétence de la collectivité...* ».

Les collectivités disposent d'instances spécifiques qui sont le conseil de la collectivité et son exécutif (art. 84, CCL). L'appellation de ces instances varie selon qu'on est en présence d'une collectivité urbaine ou d'une collectivité rurale. Dans le cas de la commune rurale, il s'agit du conseil communautaire ; dans le cas de la commune urbaine, on parle de conseil communal. De la même manière, pour l'exécutif, il appartient au président du conseil qui est selon le cas le maire ou le président de la CRD (art. 84, CCL). À la différence de ce qui se faisait avant, les conseillers sont désormais tous élus. L'exécutif local est élu par le conseil local parmi ses membres (art. 132, CCL).

Le régime de tutelle est fixé par la loi. Au niveau central, l'autorité juridiquement compétente pour exercer la tutelle sur les collectivités décentralisées est le ministère en charge de la Décentralisation et du Développement local. L'exercice effectif de cette tutelle se fait par délégation de pouvoir aux représentants du Gouvernement au niveau déconcentré (gouverneurs, préfets et sous-préfets) qui jouent le rôle de tutelle rapprochée.

Le contrôle ne peut porter que sur la légalité et non sur l'opportunité.

Juridiquement, « *les actes pris par les collectivités locales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou à leur notification aux intéressés, ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'État dans la préfecture ou à son délégué pour les actes visés à l'article 70, à l'exception des actes pour lesquels un agrément ou une approbation sont expressément requis par la loi, qui ne sont exécutoires qu'après obtention de cet agrément ou de cette approbation* » (art. 351, CCL). Il faut ici préciser que sont concernés par l'article 70 les actes suivants : « 1) *les délibérations et décisions du conseil* ; 2) *les décisions prises par délégation du conseil...* ; 3) *les décisions réglementaires et individuelles prises par l'autorité exécutive locale dans l'exercice de son pouvoir de police* ; 4) *les actes à caractère réglementaire pris par les autorités locales dans tous les autres domaines qui relèvent de leur compétence en application de la loi* », ces actes devant être transmis à la préfecture, laquelle dispose de quinze jours pour se prononcer, faute de quoi, les actes sont réputés exécutoires.

Sont soumis à l'obligation de l'approbation préalable les actes relatifs aux finances et à la gestion du patrimoine de la collectivité.

● La ville de Conakry

Elle est régie par un « Statut particulier », défini par l'ordonnance n° 002/PRG/SGG/89 du 5 janvier 1989 portant statut particulier de la ville de Conakry. Ce texte ne figure pas dans la liste de ceux abrogés et il faut donc supposer qu'il continue de s'appliquer, du moins tant que ces dispositions ne sont pas contraires à celles du CCL sauf à considérer que l'ensemble du régime juridique de Conakry constitue une exception et qu'il n'est pas concerné par les innovations intervenues. C'est par exemple le cas pour la constitution des conseils de communes et de la ville. La description qui suit est donc faite sous ces réserves. Ce statut met en place cinq collectivités territoriales décentralisées, les communes de Conakry, chacune dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Ces communes, qui ont remplacé le découpage préfectoral antérieur, sont « coiffées » par une instance à la fois intercommunale et supra-communale, la « ville de Conakry ». Les communes comme la ville sont en même temps des collectivités et des circonscriptions administratives de l'État⁴²². Chacune des communes de Conakry comprend des quartiers qui sont dits « *sections de communes* ».

⁴²² Art. 2, ordonnance n° 003/PRG/SGG/89 du 5 janvier 1989, portant organisation des communes de la ville de Conakry.

Chaque commune est administrée et gérée par un conseil communal (organe délibérant)⁴²³, un maire (organe exécutif) et des services techniques et administratifs. Le principe de l'unicité de caisse a été maintenu, le comptable ou receveur communal étant un fonctionnaire du ministère des Finances qui agit en même temps pour le compte de l'État.

La ville de Conakry constitue un échelon supracommunal d'orientation, d'initiative, de coordination et de contrôle. En même temps, elle gère des fonctions et des services d'intérêt intercommunal. Son administration est assurée par un gouverneur⁴²⁴, nommé par décret (organe exécutif), qui est aussi le président du Conseil de ville, un Conseil de ville (organe délibérant)⁴²⁵ qui délibère notamment sur l'urbanisation, les actes de disposition du domaine de la ville, la voirie (art. 8, ordonnance n° 002/PRG/SGG/89), et des services techniques et administratifs.

Tableau : Organisation administrative et décentralisation en Guinée

Circonscription administrative	Nb	Collectivité locale	Nb	Personnalité morale	Autonomie financière	Instance délibérante	Exécutif
Préfecture							Préfet nommé par décret
Ville de Conakry (1)							Gouverneur nommé par décret
		Ville de Conakry		Oui	Oui	Conseil de ville composé des maires des communes, des représentants des conseils communaux, et de représentants des organismes à caractère économique et social	Président du Conseil de ville, qui est de droit le gouverneur
		Communes de Conakry	5	Oui	Oui	Conseil communal composé d'élus et de représentants des organismes économiques et sociaux	Maire élu par le conseil en son sein
Commune urbaine (2)	33	Commune urbaine	33	Oui	Oui	Conseil communal composé	Maire élu par le conseil communal
Communauté rurale de développement (3)		Communauté rurale de développement	303	Oui	Oui	Conseil communautaire composé d'élus	Président élu par le conseil en son sein
District rural	1 700			Non	Non	Conseil de district consultatif	
Quartier urbain	270			Non	Non	Conseil de quartier consultatif	

⁴²³ Le conseil communal est composé de deux collèges : un composé des représentants élus de la population, l'autre des représentants des groupements à caractère économique et social désignés par l'autorité de tutelle (au maximum le quart du nombre des élus). Un peu comme au Sénégal avant la réforme de 1996.

⁴²⁴ Le gouverneur est à la fois autorité de la collectivité décentralisée et autorité de l'État.

⁴²⁵ Ce conseil est composé d'un collège des représentants des conseils communaux (élus au sein de ceux-ci, les maires étant représentants de droit) à raison de cinq par commune, et un collège représentant les organismes à caractère économique et social, désignés par décret.

Remarques :

1. Conakry dispose d'un statut particulier à la fois administratif et décentralisé. Sur ce dernier point, la ville constitue une sorte de super-commune subdivisée en communes urbaines de droit commun, même si les compétences de celles-ci ont été modulées en fonction des contraintes et possibilités de l'intercommunalité.
2. La commune urbaine correspond au regroupement d'au moins 5 000 habitants, unis par une solidarité de voisinage, désireux de traiter de leurs propres intérêts, et capables de trouver les ressources nécessaires à leur action. Elle est à la fois circonscription administrative et collectivité, le Maire assumant le rôle de représentant de l'État et de la commune.
3. La même remarque s'applique à la communauté rurale.

III. La gestion domaniale et foncière

On peut dire que, comme dans beaucoup d'autres domaines, la Guinée a connu deux grandes périodes dans sa gestion domaniale.

Dans une première phase, les principes sont simples :

- 'État seul peut être propriétaire du sol, même si celui-ci supporte des constructions, aménagements et plantations appartenant à des personnes physiques ou morales⁴²⁶. Ce principe établi par les textes a fait l'objet d'une confirmation non équivoque dans une circulaire du ministre de l'Intérieur : « *Nul ne saurait se prévaloir d'un quelconque droit des terrains nus non mis en valeur, l'État étant le seul propriétaire du sol et du sous-sol de la République de Guinée.* »⁴²⁷ Cette affirmation doit toutefois être nuancée par le fait que la loi reconnaît l'existence de la propriété privée à travers les régimes de la transcription et de l'immatriculation ;
- ne peuvent être reconnus comme droits d'usage (donc comme droits coutumiers ou droits d'occupation), que les droits exercés sur des terrains construits, plantés ou cultivés. On pourrait le dire autrement : ne peuvent être reconnus que les droits fondant une occupation validée par une mise en valeur du terrain considéré⁴²⁸ ;
- lorsque les terrains sont nus, tout candidat à l'occupation doit obtenir une autorisation administrative préalablement à son installation sur le terrain ;
- le droit de propriété dûment établi, soit par la transcription, soit par l'immatriculation, est reconnu, mais il peut être remis en cause en cas de défaut de mise en valeur. Le constat de cette carence permet en effet le retour du terrain au domaine privé de l'État⁴²⁹.

Ces principes généraux définissent donc un système assez classique dans lequel l'État s'attribue les prérogatives du maître principal de la terre.

Dans une deuxième étape, correspondant au changement politique qui se concrétise depuis le début des années 1990, on a assisté à une « libéralisation », une « désétatisation » de la terre, comme en témoigne le nouveau Code domanial et foncier du 30 mars 1992⁴³⁰.

De nouvelles évolutions sont sans doute en train de se construire, en tenant compte de l'expérience des plans fonciers ruraux, permettant d'accéder à une nouvelle gestion foncière décentralisée, permettant la reconnaissance des droits coutumiers locaux comme en atteste la *Déclaration de politique foncière en milieu rural* adoptée au début des années 2000 par le Gouvernement. Cette Déclaration s'appuie sur un

⁴²⁶ Art. 1, décret du 10 janvier 1962.

⁴²⁷ Circulaire du 10 janvier 1974.

⁴²⁸ Art. 2, décret du 5 mai 1962.

⁴²⁹ Art. 1 et 2, décret du 20 février 1961 (*Journal officiel*, 1^{er} mars 1961, p. 86) qui font obligation à tout détenteur de titre foncier portant sur des terrains nus depuis trois mois, de les mettre en valeur dans un délai de six mois, sous peine de confiscation au profit du domaine de l'État guinéen.

⁴³⁰ Ordonnance n° 0/92/019 du 30 mars 1992, portant Code foncier et domanial (*Journal officiel*, numéro spécial de mai 1992).

constat : « En dépit de l'instauration, avec le Code foncier et domanial (CFD) de 1992, d'un régime foncier libéral fondé sur le respect de la propriété privée de la terre, on constate que les droits des exploitants et des propriétaires traditionnels demeurent précaires et aléatoires » (Déclaration, point 6). Ce qui justifie que dans les axes stratégiques, on puisse lire : « En matière de propriété foncière, contrairement aux dispositions légales, les pratiques locales distinguent la propriété directe de la propriété utile du sol. Afin de consacrer et consolider les pratiques locales, pour qu'elles ne soient pas contraires aux objectifs et principes fondamentaux de la lutte contre la pauvreté, d'équité et de justice, des textes complémentaires du CFD seront adoptés. Ils seront conçus de manière flexible afin que puisse être prise en compte toute la diversité des situations et assurer une équité par rapport à l'accès et à l'utilisation durable des ressources foncières » (Déclaration, point 37). Et pour faciliter cette nouvelle approche du Foncier, la décentralisation apparaît comme un axe stratégique majeur, concrétisé par les quelques éléments suivants de la Déclaration : « Le plan foncier répond assez bien à cet objectif. Tenu et géré par les CRD (communautés rurales de développement), il constitue un instrument puissant au service des communautés... En outre, il ouvre la voie à l'imposition locale de la propriété foncière » (point 45). « Le Gouvernement prendra des dispositions pour investir les CRD de responsabilités effectives dans la gestion des ressources foncières dont elles tirent leur subsistance » (point 46). « Pour réaliser ses objectifs en matière de décentralisation de la gestion foncière, le Gouvernement entamera une révision des dispositions du CFD.... » (point 49).

Tableau : Gestion domaniale et foncière en Guinée

Nature domaniale	Contenu	Caractères juridiques	Instruments de gestion	Acteur(s) concerné(s)
Domaine des personnes publiques (État et collectivités)	Comprend : - les composantes du domaine public (naturel et artificiel), et - celles du domaine privé : . les terrains immatriculés au nom de l'État	Inaliénabilité Insaisissabilité Imprescriptibilité Affectation Droit de disposition selon les règles du Code civil et de l'immatriculation	Concessions et autorisations provisoires d'occuper Affectation à des services publics Cessions, locations, donations et autres droits réels	État et/ou circonscriptions administratives (département, sous-préfecture, circonscription urbaine) État : Administration des Domaines et Conservation foncière, plus Administration en charge du Plan foncier
Propriété privée	- Terrains immatriculés au nom d'une personne privée - Tout terrain occupé en vertu d'un document ou acte administratif autre que le titre foncier - Tout terrain occupé de manière continue, paisible, personnelle et de bonne foi	Droit de propriété selon les règles du Code civil et de l'immatriculation	Cessions, locations, donations, etc.	Administration en charge du Plan foncier, Conservation foncière, et commissions foncières

Nature domaniale	Contenu	Caractères juridiques	Instruments de gestion	Acteur(s) concerné(s)
Domaine coutumier	Terrains objet de droits coutumiers sont assimilés à la catégorie précédente			
Domaine indéfini	Terrains n'appartenant à aucune catégorie précédente, donc terrains inoccupés et non revendiqués	Possibilité d'aliénation	<p><u>Terrains urbains</u> : cession conditionnelle avec clause de mise en valeur, par le maire de la commune</p> <p><u>Terrains ruraux</u> : cession conditionnelle avec clause de mise en valeur par le préfet</p>	<p>Administration municipale et commission foncière municipale</p> <p>Administration territoriale et commission foncière préfectorale</p>

• Le dispositif législatif et réglementaire

Le nouveau dispositif confirme le principe de la propriété : « *L'État ainsi que les autres personnes physiques et les personnes morales privées peuvent être titulaires du droit de propriété sur le sol et les immeubles qu'il porte, et l'exercer selon les règles du Code civil et celles du présent code.* »⁴³¹ Ce texte appelle deux remarques principales. D'abord, il réunit à nouveau, dans l'accès à la terre, le droit sur le sol et celui sur les aménagements qui peuvent y être réalisés ; c'est un changement fondamental avec le système juridique précédent. Ensuite, il ne mentionne pas les collectivités locales, ce qui est pour le moins paradoxal dans un contexte qui est celui de la décentralisation.

Ce droit de propriété est constaté « *par l'inscription de l'immeuble sur le plan foncier tenu, pour chaque collectivité territoriale, au niveau de la commune urbaine ou de la communauté rurale de développement* », et il requiert aussi « *l'immatriculation de l'immeuble sur le livre foncier tenu par le service de la conservation foncière* »⁴³² ; ce que l'on peut traduire par inscription au Cadastre et au livre foncier. C'est le système de l'immatriculation qui est ainsi redessiné, le concept de « *plan foncier* » reprenant les caractéristiques techniques du Cadastre⁴³³. Il est ici important de souligner que pour éviter toute équivoque, il est clairement affirmé que « *le plan foncier, qui est un document administratif, ne constitue pas en lui-même un titre de propriété* »⁴³⁴, ce qui devrait limiter les habituels conflits de compétence, voire les abus de la part d'agents du Cadastre que l'on rencontre trop souvent, sous réserve cependant que les mesures adéquates soient prises pour confirmer ce principe dans les pratiques administratives. C'est dans le même esprit, sans doute, qu'il faut lire l'article 139 de l'ordonnance n° 92/019 qui prévoit que « *préalablement à toute demande d'immatriculation, l'immeuble non clôturé doit être, par les soins du propriétaire, déterminé quant à ses limites au moyen de bornes* ». Cette approche est évidemment très différente de celle du décret de 1932 qui faisait du bornage une des étapes importantes de l'immatriculation, puisque permettant, en fait, la publicité de l'opération sur le terrain.

⁴³¹ Art. 1, ordonnance n° 0/92/019 précitée.

⁴³² Art. 3, ordonnance n° 0/92/019 précitée.

⁴³³ Selon l'article 4, le plan foncier est composé d'un document graphique d'ensemble (la mappe), de fiches parcellaires, de fiches individuelles avec identification des ayants-droits et de leur qualité.

⁴³⁴ Art. 8, ordonnance n° 92/019 précitée.

Outre le droit de propriété, et dans la logique d'un système conçu autour de celui-ci, on trouve tous les droits réels classiques, lesquels pour être validés doivent être inscrits au livre foncier, et sont soumis, pour certains, à des dispositions spécifiques qui sont précisées par le code⁴³⁵.

La question fondamentale qui se pose évidemment au moment de la publication du texte et compte tenu de la législation précédente, est de savoir qui peut être considéré comme propriétaire. La réponse est multiple.

On trouve d'abord les titulaires d'un titre foncier, ce qui va de soi. Puis, comme il faut bien sûr tenir compte des réalités, la loi prend en compte toutes les occupations fondées sur un document ou acte administratif autre que le titre foncier⁴³⁶. Enfin se pose, comme toujours, le problème des occupations sans titre, sans document, qui peuvent donc être coutumières ou spontanées sur certains terrains de l'État. Comme il n'est pas possible de nier toutes ces situations en dépit des textes précédents qui étaient censés y avoir mis fin par prescription, l'ordonnance reconnaît la qualité de propriétaire à « *tous les occupants, personnes physiques ou morales, justifiant d'une occupation paisible, personnelle, continue et de bonne foi d'un immeuble à titre de propriétaire* »⁴³⁷. Cette caractérisation pose évidemment de multiples problèmes. Le texte a essayé de fournir quelques précisions susceptibles de fonder l'appréciation des critères proposés, et surtout il permet la preuve par tous les moyens de la bonne foi du revendiquant. Il est intéressant de noter que l'occupation peut être attestée par « *la mise en valeur de l'immeuble conformément aux usages locaux ou par une enquête publique et contradictoire* »⁴³⁸.

Il se pose alors le problème des terrains qui ne relèvent d'aucun des statuts précédents. Cela recouvre sans doute partiellement les biens vacants et sans maître. L'ordonnance évoque « *l'absence d'occupation* »⁴³⁹. Paradoxalement, le régime des biens en question n'est traité que sous l'angle de leur administration. Ces biens peuvent être « *aliénés* ». Le principe est curieusement affirmé alors même qu'il n'y a pas de propriétaire, donc *a priori* personne disposant du pouvoir de céder. Cela explique sans doute le régime ambigu qui est ici appliqué et qui évoque celui d'une cession conditionnelle. Le pouvoir d'attribuer ces terrains, moyennant finances⁴⁴⁰, relève, pour les terrains situés sur une communauté rurale de développement, du préfet, et pour les terrains situés sur une commune urbaine, du maire de celle-ci. L'arrêté d'attribution précise : « *s'il y a lieu, les conditions particulières, notamment de mise en valeur auxquelles est soumise l'attribution* ». Le terrain est inscrit au plan foncier, et le titre foncier est établi au nom du bénéficiaire. Les conditions de mise en valeur sont également mentionnées et ne seront radiées qu'après avoir été satisfaites. À défaut, l'Administration peut opérer son droit de reprise. Durant la période conditionnelle, aucune cession du terrain n'est possible, sans accord de l'autorité compétente.

L'expropriation demeure prévue par la loi pour des besoins d'utilité publique, laquelle n'est que l'une des « *atteintes au droit de propriété nécessitées par l'intérêt général* » qui font l'objet du titre 3 de l'ordonnance. En font aussi partie « *une réglementation du droit de propriété dans un but d'urbanisme, d'aménagement rural, de recherche ou d'exploitation minière, de sauvegarde de l'environnement, et (...) l'édiction de servitudes d'utilité publique* »⁴⁴¹.

À côté des règles relatives à la propriété et aux droits assimilés à celles-ci, la nouvelle législation fait une place particulière aux « *particularités du droit de propriété des personnes publiques* »⁴⁴². Contrairement à ce que l'on pourrait imaginer, cela regroupe non seulement ce qu'il est convenu habituellement d'appeler le domaine privé, mais aussi le domaine public. Autrement dit, le texte affirme clairement le

⁴³⁵ L'article 14 de l'ordonnance n° 92/019, portant Code foncier, énumère les droits en question : usufruit, usage et habitation, servitudes, actions en justice immobilières, privilèges et hypothèques, droit de superficie (art. 15 du Code foncier), antichrèse (art. 16), l'emphytéose (art. 17 à 27 du Code foncier), le bail à construction (art. 28 à 38 du Code foncier).

⁴³⁶ Il y a donc les titulaires de livret foncier, de permis d'habiter ou d'autorisation d'occuper, tous documents correspondant à l'application de la législation antérieure (art. 39-2, ordonnance n° 92/019).

⁴³⁷ Art. 39-3, ordonnance n° 92/019.

⁴³⁸ Même référence.

⁴³⁹ Art. 40 à 48, ordonnance n° 92/019.

⁴⁴⁰ L'attributaire paye une redevance unique et « le cas échéant, une participation permettant de couvrir au minimum le montant des dépenses engagées par la collectivité pour aménager le terrain considéré » (art. 44, ordonnance n° 92/019).

⁴⁴¹ Cf. art. 54, ordonnance n° 92/019.

⁴⁴² Cf. titre 4 de l'ordonnance n° 92/019.

droit de propriété de l'État (ou des collectivités et des établissements publics) sur le domaine public, alors que le régime juridique de celui-ci est justement conçu pour ne pas être assimilé au domaine privé⁴⁴³.

Par-delà cette remarque liminaire, il faut s'en tenir à constater que les dispositions relatives au domaine public ne se caractérisent pas par leur originalité. On retrouve en effet les composantes habituelles de ce domaine (naturelles et artificielles), les règles fondamentales de l'inaliénabilité et de l'imprescriptibilité, ainsi que des dispositions relatives à l'occupation et à l'exploitation de ce domaine.

L'identification des biens du domaine privé est par contre susceptible de générer de multiples problèmes. « *Les biens des personnes publiques qui ne font pas partie du domaine public constituent le domaine privé.* »⁴⁴⁴ Toute la question est de savoir comment on identifie les biens des personnes publiques hormis ceux qui sont déterminés clairement comme tels, c'est-à-dire justement ceux du domaine public. La question est d'autant plus pertinente que les précisions données par d'autres articles du même texte ne simplifient pas les choses. Certes, on peut reconstituer ce contenu domanial : terres immatriculées au nom des personnes publiques, terres expropriées ou préemptées, terres du domaine public déclassées. Mais il eut été assurément préférable d'avoir cette énumération plutôt que la formule vague évoquée plus haut⁴⁴⁵. Ce qu'il est important de noter, c'est que dorénavant, tous les biens immeubles du domaine privé doivent être immatriculés, dès leur entrée dans ce domaine. Cela n'écarte pas certains pouvoirs domaniaux, comme on l'a vu précédemment puisque les terrains sans occupation relèvent de l'Administration, mais ils ne rentrent plus automatiquement dans le domaine privé de celle-ci.

Un dernier point mérite d'être examiné : celui des dispositions transitoires. Comme cela a été montré, la réforme de 1992 constitue un changement considérable par rapport au système en vigueur jusqu'à là. Il existait donc, au moment de la publication du nouveau texte, un certain nombre de situations plus ou moins précises juridiquement. Elles sont en principe couvertes par les dispositions concernant les modalités de la propriété qui ont été examinées plus haut. Mais le législateur a voulu aller plus loin, supprimer toutes équivoques possibles. C'est ainsi qu'il est clairement précisé que tous les actes et statuts domaniaux et fonciers valables au moment de la date d'entrée en vigueur du nouveau texte sont confirmés et « *continuent de produire leurs effets* »⁴⁴⁶, et mieux, que livrets fonciers, permis d'occuper ou d'habiter sont transformables en titre foncier (art. 234), ce qui avait déjà été prévu dans d'autres articles précédents.

Il est par contre curieusement placé dans ces mêmes dispositions transitoires et diverses, une disposition presque « révolutionnaire », perdue dans un article un peu fastidieux qui énumère des modifications apportées par l'ordonnance à un certain nombre d'articles du Code civil⁴⁴⁷. Il s'agit d'un changement apporté à l'article 543 de ce code qui devient : « *La propriété du sol emporte celle du dessus et du dessous* », ce qui est évidemment de nature à bouleverser presque totalement les règles applicables aux mines et carrières. Il s'agit là d'une innovation considérable et semble-t-il, unique, dans les pays africains, au moins de tradition francophone.

• L'organisation administrative

L'exercice de la réglementation et du contrôle de l'utilisation du sol (y compris le domaine public) dépend en Guinée des services de l'État (centraux et déconcentrés) et partiellement des autorités décentralisées.

⁴⁴³ On retrouve une fois encore le résultat de la confusion permanente, chez beaucoup de responsables et de cadres administratifs, entre le domaine public et le domaine privé, provoquée par la difficulté évidente, sauf pour le juriste, de bien différencier ce qui « appartient » à l'État, le domaine privé, et ce qui lui est confié en garde, le domaine public.

⁴⁴⁴ Cf. art. 114, ordonnance n° 92/019.

⁴⁴⁵ On retrouve ici, vraisemblablement, la persistance de l'esprit des législations précédentes dans lesquelles l'État et, dans une moindre mesure, les autres personnes publiques, bénéficiaient d'une sorte de prééminence domaniale, héritée du maître de la terre de jadis et du colonisateur plus récent.

⁴⁴⁶ Art. 233, ordonnance n° 92/019. Ces dispositions visent les baux emphytéotiques ou à construction, les titres fonciers, les livrets fonciers et les permis d'occuper ou d'habiter.

⁴⁴⁷ Art. 232, ordonnance n° 92/019.

Au niveau de l'État, il existe deux directions nationales particulièrement concernées : la direction générale de l'Aménagement foncier, et celle de l'Aménagement du territoire et du Tourisme⁴⁴⁸. Par ailleurs, un service de la Conservation foncière est chargé de la tenue du livre foncier, de la gestion de l'immatriculation, de la conservation des hypothèques (art. 9, ordonnance de 1992). Son organisation, son fonctionnement et la création de ses bureaux sont organisés et créés par décret pris en Conseil des ministres (art. 9). Le Cadastre juridique, mis en place à l'époque coloniale, n'a pas bénéficié de la maintenance nécessaire et est donc inadapté aux besoins aussi bien de la gestion domaniale et foncière qu'à ceux de la fiscalité. Cela demeure vrai même si de multiples travaux de topographie ont été menés dans le cadre de différents projets, notamment à caractère urbain.

Pour permettre le bon fonctionnement du système, « *il est créé auprès de chaque préfecture et auprès de chaque commune de la ville de Conakry une commission foncière...* » qui intervient pour les validations des droits d'occupation susceptibles de fonder la propriété, qui sert d'instance de conciliation dans les procédures d'expropriation, et qui, de manière générale, est chargée de « *donner son avis sur les opérations immobilières et sur toute question relative à l'orientation de la politique foncière de la collectivité territoriale* »⁴⁴⁹. Ce qui est surprenant, c'est de voir ainsi évoquées les collectivités alors que le même article posait le principe de l'implantation des commissions au niveau préfectoral. Les commissions sont de composition mixte, même si l'Administration y demeure majoritaire.

Ces commissions sont évidemment appelées à remplacer la commission domaniale nationale et des commissions au niveau de chaque région, qui étaient chargées d'examiner les demandes d'attribution et de transferts d'immeubles⁴⁵⁰.

• Les pratiques foncières

En zone urbaine, le lotissement est devenu l'instrument unique, exclusif, de l'aménagement et de la gestion foncière⁴⁵¹, mais la plupart des lotissements ont été livrés sans équipement⁴⁵² et pour ainsi dire gratuitement jusqu'à une époque relativement récente. La décision de lotir est prise par l'Administration (l'État est propriétaire du sol !), les responsables coutumiers n'étant pas forcément consultés sur le projet. Cela ne veut pas dire qu'il n'y ait pas de compensation puisque s'est instaurée une règle, celle du « 1/3 - 2/3 ». Cette règle s'applique à des terrains mis en valeur⁴⁵³. Le « propriétaire » se voit alors rétrocéder officiellement le tiers du terrain, après lotissement. On doit noter aussi que ces lotissements consistent souvent à redistribuer des zones déjà occupées arbitrairement, la production de parcelles légalisées n'ayant jamais pu s'adapter à la demande.

Toujours en zone urbaine, il faut souligner également l'importance, au moins à Conakry, des opérations de restructuration, en particulier dans la période 1978-1985. Ces opérations peuvent toucher soit des zones déjà urbanisées, soit des villages ou quartiers situés dans des zones en cours de lotissement. Ces opérations consistent souvent, comme dans le cas des lotissements, en un simple tracé de voiries et la mise en place de quelques équipements primaires, sans régularisation des situations foncières.

La pratique s'est donc concrétisée dans l'émergence du marché foncier non formel, fondé sur des pratiques prétendues coutumières. On trouve ici deux segments de marché, spécifiques mais parfaitement complémentaires, l'un à référence coutumière, l'autre plus « moderne » de caractère « marchand ».

⁴⁴⁸ La première regroupe les anciennes directions des Domaines et de la Topographie (gestionnaire du Cadastre).

⁴⁴⁹ Cf. art. 49, ordonnance n° 92/019.

⁴⁵⁰ Cf. décret du 18 avril 1974 précité.

⁴⁵¹ Selon une estimation de 1989, entre 1960 et 1985, le lotissement aurait permis de maîtriser environ un tiers des extensions urbaines de Conakry, pour une surface de près de 1 500 hectares.

⁴⁵² Dans la pratique et comme dans beaucoup d'autres pays, le lotissement se limite souvent à un simple travail de maillage et de traçage des voies et parcelles telles qu'identifiées sur un plan, lui-même le plus souvent établi dans l'abstrait, c'est-à-dire sans tenir compte d'un support cartographique précisant les conditions morphologiques et hydrographiques du site.

⁴⁵³ L'appréciation de la mise en valeur est laissée à l'appréciation du géomètre chargé du tracé des voies et de la délimitation des parcelles. Ce pouvoir, discrétionnaire, est évidemment source de multiples abus et négociations, le géomètre se trouvant en position d'arbitrer entre l'État et les « propriétaires coutumiers » non reconnus comme tels par celui-ci.

La filière prétendument coutumière est évidemment la plus importante et elle devrait être largement valorisée par le processus de décentralisation compte tenu de l'importance des pouvoirs reconnus aux collectivités locales et à leurs démembrements (quartiers, villages, etc.). La mécanique en est simple. Le candidat à l'attribution d'un terrain s'adresse au « propriétaire coutumier » en respectant les pratiques traditionnelles. Si le maître du terrain est d'accord pour l'installation, il doit consulter les instances de la communauté traditionnelle à laquelle il appartient, et si celle-ci marque son accord, la transaction, considérée comme une « donation », est valable. Mais dans la pratique, ce dispositif ne demeure traditionnel que dans une partie du monde rural, car dans les zones urbaines et dans certaines zones rurales, périurbaines ou particulièrement développées, il s'est mué progressivement en un système plus commercial, intéressé, monétisé.

Dans cette nouvelle manière de faire, on retrouve formellement le circuit traditionnel, mais il ne s'agit plus de pratiques personnalisées, ritualisées, mais plutôt d'une transaction portant sur un objet, le terrain, avec un prix marchandé. Le détenteur traditionnel en cédant autorise le nouvel arrivant à procéder à la mise en valeur du terrain. Comme dans le cas précédent, la transaction est officiellement une « donation » de plus en plus souvent matérialisée par un acte sous seing privé, plus ou moins authentifié par le conseil de la collectivité concernée.

Il faut souligner que l'État ne reconnaît pas ces transactions du marché informel.

Le développement des activités foncières depuis 1986 (résultant donc des changements provoqués par la Conférence administrative nationale du 9 septembre 1986), a été extrêmement vif et s'est traduit par une forte hausse des prix fonciers, notamment dans les zones urbaines et suburbaines, que ce soit sur le marché officiel ou sur le marché « coutumier », pendant que simultanément les propriétaires de ces terrains, chefs de famille ou maîtres de la terre, s'efforçaient de se faire reconnaître un véritable droit de propriété, contestant donc le droit fondamental et exclusif de l'État sur les terrains, urbains comme ruraux. À ce phénomène s'est ajouté, dans le même esprit, le résultat des transactions portant sur des parcelles loties, attribuées administrativement, mais considérées comme de pleine propriété par leurs attributaires, lesquels les ont revendues sans autorisation administrative.

Au total, la situation des parcelles, modernes ou de statut ancien, consiste dans une extrême opacité quant à l'identification des « propriétaires » ou occupants, et quant à la légitimité des droits de ceux-ci, ce qui pose évidemment de multiples problèmes de gestion et donc par de multiples conflits pour attribution multiple de la même parcelle, indemnisation sans justification, déguerpissement d'attributaires en bonne et due forme, contestation des lotissements et attributions de parcelles par les occupants coutumiers, etc.

• La gestion des conflits

Il faut souligner la place spécifique reconnue à l'arbitrage et à la conciliation au niveau local, par le biais des représentants élus des districts dans les zones rurales, et des quartiers dans les zones urbaines, et que l'on retrouve par ailleurs à Conakry, dans les quartiers⁴⁵⁴. Selon ces dispositions, les conseillers en question peuvent d'abord servir, comme la tradition le permet, de premier niveau de recours, puis, si le litige est soumis à la justice, d'auxiliaires de celle-ci en particulier pour les appréciations de critères ou références coutumières.

⁴⁵⁴ Décret n° 093/PRG/SGG/90 du 21 avril 1990, fixant les attributions et organisation des conseils de quartier de Conakry : le conseiller chargé des Affaires sociales et coutumières « exerce sous l'autorité du président du quartier les attributions traditionnelles des Anciens » (art. 17) et il « peut être un auxiliaire utile des tribunaux pour les éclairer sur certains problèmes domaniaux et autres problèmes sociaux dont la solution n'est pas trouvée au sein du quartier » (art. 19). Ces dispositions s'appliquent aussi aux quartiers des communes urbaines de l'intérieur du pays (cf. décret n° 091/139/PRG/SGG/91 du 24 mai 1991).

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

• La gestion de leur domaine par les collectivités

Les collectivités locales disposent d'un patrimoine (art. 2, CCL). Elles sont en charge de « *la gestion du domaine et des biens de la collectivité locale* » (art. 29.5, CCL), ce qui suggère qu'elles ont donc un domaine privé et un domaine public comme prévu dans les textes domaniaux et fonciers. Elles sont aussi, ce qui est beaucoup plus important, en charge de « *l'administration des terrains nus et sans propriétaire connu sur le territoire de la collectivité* » (art. 29.18, CCL). On remarquera que cette compétence nouvelle est directement liée à l'interprétation de la formule « sans propriétaire connu », ce qui devrait renvoyer à la valeur juridique reconnue aux droits coutumiers telle qu'évoquée plus haut.

« *Sauf mention contraire et expresse de la loi, les biens des collectivités locales relèvent des dispositions régissant les biens des personnes publiques* » (art. 34, CCL).

Font partie du patrimoine de la collectivité les biens qui lui ont été cédés par l'État et les biens qui sont devenus sa propriété par voie d'acquisition, d'expropriation, de don ou de legs et qui n'ont pas fait l'objet d'aliénation (art. 36, CCL).

Les collectivités locales disposent d'un domaine public dont le contenu est fixé par l'article 38 du CCL : « *Peuvent faire partie du domaine public des collectivités locales, en général, tous les biens sis sur le territoire de la collectivité qui ne sont la propriété de personne en particulier mais dont l'usage appartient à tous, à l'exception de ceux faisant partie du domaine public de l'État. Font notamment partie du domaine public de la collectivité locale : 1) le bâtiment administratif principal de la collectivité ; 2) les bâtiments qui abritent les services publics destinés à la population, à moins qu'ils ne soient loués ou prêtés à la collectivité par un tiers ; 3) les voies de circulation locales (rues, routes...), les places, monuments et jardins publics, à l'exception de ceux dont la création et l'entretien incombent à l'État ; 4) les cimetières ; 5) les décharges publiques ; 6) les canaux d'irrigation ou de drainage, les aqueducs, les conduites d'eau, les égouts ; 7) les cours d'eau, lacs, étangs, nappes souterraines ; 8) les réserves foncières ; 9) les terrains supportant les bâtiments et installations du domaine public, ainsi que les droits et servitudes qui s'y rattachent.* » Il s'y ajoute les ouvrages qui ont été installés à la suite d'une procédure de classement, comme par exemple les marchés (art. 39, CCL).

En vertu des dispositions de l'article 41 du CCL, « *Font partie du domaine privé des collectivités locales tous les biens appartenant aux collectivités et qui ne font pas partie du domaine public notamment : 1) les biens meubles et immeubles affectés à un service public soumis à la disposition du public sans aménagement spécial ; 2) les immeubles expropriés comme impropres à l'habitation ; 3) les biens patrimoniaux ; 3) les biens antérieurement du domaine public de la collectivité qui ont fait l'objet d'une procédure de déclassement ; 5) les droits et servitudes qui se rattachent aux biens énumérés en 1), 2), 3), et 4).* »

On doit par ailleurs noter que les collectivités locales sont aussi concernées par la gestion du domaine privé de l'État dans la mesure où « *le conseil local est obligatoirement appelé à donner son avis préalable sur : 1) le changement d'affectation d'un immeuble bâti ou non bâti du domaine privé de l'État ; ...* » (art. 106, CCL).

Dans le cas particulier de la ville de Conakry, la définition du domaine, pourtant importante dans un contexte où les conflits possibles avec le domaine privé de l'État sont nombreux, mais aussi ceux avec les domaines privés des communes qui composent la ville, est encore plus approximative : « *Le domaine public ou privé de la ville se compose des biens meubles et immeubles acquis à titre onéreux ou gratuit.* »⁴⁵⁵

Cette présentation est encore plus étonnante lorsqu'on la compare à celle relative au domaine des communes de la ville de Conakry : « *Le domaine public ou privé des communes se compose des biens meubles et immeubles cédés par l'État à la ville de Conakry ou acquis à titre onéreux ou gratuit.* »⁴⁵⁶ On est en effet en droit de penser, soit que les domaines des communes et ceux de la ville se confondent,

⁴⁵⁵ Art. 23, ordonnance n° 002/PRG/SGG/89.

⁴⁵⁶ Art. 29, ordonnance n° 003/PRG/SGG/89 précitée.

soit que le domaine des communes ne peut résulter que de négociations avec la ville, l'État ne pouvant rien remettre aux communes directement !

La gestion des biens des collectivités locales fait l'objet de multiples dispositions du CCL, des articles 202 à 221. Ces dispositions sont à la fois générales et spécifiques, certaines au domaine public, d'autres au domaine privé.

Concernant le domaine public, on retrouve le principe classique selon lequel « *les biens du domaine public des collectivités locales et de leurs regroupements sont inaliénables et imprescriptibles. Ils ne peuvent être saisis* » (art. 208, CCL). Ces biens ne peuvent faire l'objet de transactions impliquant l'attribution de droits réels à une personne privée. Ils ne peuvent pas faire l'objet, notamment, d'un bail emphytéotique. Par contre, des autorisations unilatérales d'occupation ou d'exploitation peuvent être attribuées, à titre précaire et révocable, moyennant le versement d'une redevance. Des concessions peuvent également être passées selon les dispositions des articles 276 à 279 du CCL.

Concernant le domaine privé, il est soumis aux règles du droit commun (art. 214).

• L'intervention des collectivités dans la gestion domaniale et foncière

Si les textes domaniaux et fonciers n'attribuent pas réellement de pouvoirs spécifiques aux collectivités en matière d'application de la législation, on retiendra cependant que se pose la question de la tenue du plan foncier, « *pour chaque collectivité territoriale, au niveau de la commune urbaine ou de la communauté rurale de développement* »⁴⁵⁷ ; le législateur n'a guère été prolixe sur le sujet. Certes, la disposition est intéressante car elle peut permettre l'existence d'une information spatiale et juridique utile. Mais qui doit faire ce travail ? Les services de l'État ? Un service à créer dans les collectivités ? Des opérateurs privés travaillant par contrat et dans ce cas, pour qui ? Il conviendrait d'ailleurs de préciser dans les textes ce que signifie l'expression « plan foncier ».

Par contre, le Code des collectivités locales est relativement plus prolixe. D'abord dans son article 224, en vertu duquel « *les collectivités locales sont membres de plein droit de toute commission foncière ou domaniale préfectorale. Le conseil de la collectivité en séance désigne son représentant au sein de toute commission de cette nature.* »

Par ailleurs, comme on l'a indiqué plus haut, elles gèrent les terrains nus et sans propriétaire connu (art. 255). À ce titre, elles sont responsables de leur entretien. « *Elles peuvent procéder ou faire procéder à leur lotissement.* » Elles peuvent aussi les « *céder à des tiers par voie d'attribution conformément aux dispositions du Code domanial et foncier* » (art. 255, alinéa 2). Autrement dit, elles bénéficient de la présomption de domanialité sur les terrains vacants et sans maître. À cette fin, les demandes d'attribution doivent leur être adressées. « *Le terrain attribué est inscrit au plan foncier et immatriculé au livre foncier.* » Il est prévu le versement d'une redevance unique.

Enfin, les collectivités locales peuvent constituer des réserves foncières, en prévision des aménagements prévus aux documents d'urbanisme (art. 253, CCL). Ces réserves font partie du domaine public local.

⁴⁵⁷ Art. 3, ordonnance n° 0/92/019.

Tableau de synthèse : Acteurs locaux, décentralisation et foncier en Guinée

Acteur local	Nature CL ou CA (1)	Capacité juridique	Autonomie financière	Patrimoine foncier	Pouvoir domanial (2)	Fiscalité à base foncière	Ressources naturelles
Ville de Conakry	CA/CL	Oui	Oui	Terrains im-matriculés au nom de la ville	Attribution des terrains urbains non occupés ni exploités	- Revenus du patrimoine - Taxe d'habitation - Taxe foncière des propriétés bâties (60 %) - Contribution foncière sur les propriétés non bâties (40 %) - Patente (20 %) - Mais taxes payées par <u>per-sonnes morales</u>	
Communes de Conakry	CA/CL	Oui	Oui	Terrains im-matriculés au nom des communes	Attribution des terrains urbains non occupés ni exploités	- Revenus du patrimoine - Mêmes taxes que ville mais payées par <u>per-sonnes physiques</u>	
Commune urbaine	CA/CL	Oui	Oui	Terrains im-matriculés au nom de la commune	Attribution des terrains urbains non occupés ni exploités. Commission foncière	Mêmes ressources que Conakry	
Communauté rurale de développement	CA/CL	Oui	Oui	Terrains im-matriculés au nom de la commune	Attribution des terrains urbains non occupés ni exploités. Commission foncière	Comme communes urbaines	
District rural	CA	Non	Non		Avis consultatif		
Quartier urbain	CA	Non	Non		Avis consultatif		

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 local considéré.

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

De fait, les seules ressources à base foncière ou domaniale ne peuvent provenir que des zones urbaines ou périurbaines, là où le droit écrit s'applique plus ou moins.

Dans ces zones, on trouve d'abord les redevances et taxes domaniales. L'Administration des Domaines (l'État) prélève des taxes pour les différents actes administratifs établis (permis, autorisation d'occuper le domaine public, transferts, etc.), et collecte les redevances relatives aux permis d'habiter⁴⁵⁸. En zone rurale, le principe est que les paysans sont exemptés de la redevance domaniale pour leurs terrains à usage agricole. Le montant de l'ensemble des taxes domaniales collectées est réparti à raison de 30 % pour le budget de la préfecture considérée, et de 70 % pour celui de l'État.

Par ailleurs, en vertu de l'article 442 du CCL, les collectivités locales bénéficient des recettes fiscales de la contribution foncière unique. Elles bénéficient aussi des droits et redevances du domaine incluant par exemple les droits et places de marché, les redevances d'occupation du domaine public ; elles perçoivent aussi les produits d'exploitation de leur domaine dont les locations des immeubles et terrains. Les ventes de terrains et de réserves foncières constituent des recettes « temporaires et accidentelles » (art. 443.3, CCL).

Il est important de noter que « *les rôles des recettes fiscales visées à l'article 442 de la présente loi sont émis par les services des collectivités locales* » (art. 451, CCL). Cette disposition est particulièrement importante lorsque l'on sait que l'émission des rôles qui permet le recouvrement est une condition fondamentale de l'existence des recettes fiscales. Dans la même logique, la perception de ces recettes est effectuée par le service compétent de la collectivité locale. En pratique, cela veut dire que les collectivités sont en charge de leur chaîne fiscale.

Dans le cas particulier de la ville et des communes de Conakry, le législateur a prévu la répartition entre les deux niveaux des recettes de nature fiscale ou parafiscale. Les patentes, la taxe foncière sur les propriétés bâties et la contribution foncière sur les propriétés non bâties reviennent à la ville lorsqu'elles sont payées par des personnes morales⁴⁵⁹. Par contre, les montants payés par des personnes physiques reviennent aux communes⁴⁶⁰. Ces collectivités peuvent aussi recevoir comme « subvention du budget de l'État », « *tout ou partie de la location ou de la vente de son domaine privé situé dans les limites de la commune* »⁴⁶¹. On remarquera que le texte ne mentionne ici que la seule commune et que l'on ne retrouve pas une disposition identique relative aux recettes de la ville. Or, on a vu plus haut que les transferts domaniaux ne pouvaient peut-être se faire de l'État aux communes qu'en passant par le domaine privé de la ville ! Il s'agit vraisemblablement de problèmes de rédaction. Positivement, il faut considérer que l'État demeure maître de ses décisions concernant ses rapports avec les collectivités locales publiques.

VI. Les ressources naturelles renouvelables

Deux dimensions sont à prendre en compte dans la présente étude : d'une part, la question des pâturages incluse dans l'approche du pastoralisme, d'autre part, le droit forestier compte tenu de l'importance du couvert forestier en Guinée.

⁴⁵⁸ Les tarifs de la redevance en zone urbaine varient selon la superficie et la localisation du terrain. La localisation concerne la ville de situation et non pas la situation en fonction du quartier dans la ville considérée. Cf. décret du 12 février 1987. Ces tarifs couvraient *grosso modo* les frais de bornage du terrain, mais seraient très inférieurs aux coûts des terrains sur le marché informel.

⁴⁵⁹ Art. 31, ordonnance n° 010/PRG/SGG/90 du 6 mars 1990, portant régime fiscal et financier de la ville et des communes de Conakry.

⁴⁶⁰ Art. 29, ordonnance n° 010/PRG/SGG/90 du 6 mars 1990.

⁴⁶¹ Art. 101, ordonnance n° 010/PRG/SGG/90.

• Le pastoralisme et les pâturages

Le régime juridique du pastoralisme est fixé par la loi n° L/95/51 du 29 août 1995, portant Code pastoral. L'article 1 précise sans ambiguïté le champ d'application du texte : « *Le présent code définit les règles générales devant régir la pratique de l'élevage traditionnel en République de Guinée. En particulier, il pose les principes juridiques relatifs à l'organisation de l'exploitation des ressources naturelles à des fins d'élevage, à la garantie des droits d'usage pastoraux, au règlement des différends entre les éleveurs et les agriculteurs.* »

L'enjeu principal en est évidemment la détermination des pâturages. Ceux-ci sont définis comme « *l'ensemble des espaces non clos habituellement utilisés de manière licite, permanente ou saisonnière, pour l'alimentation du bétail, ainsi que les espaces spécialement aménagés à cette fin* » (art. 4, loi précitée). L'article 5 est encore plus précis dans la mesure où il procède à une énumération des espaces qui constituent des pâturages : « *les portions de domaine forestier où il est permis de faire paître les animaux domestiques en vertu de la législation forestière ; les espaces cultureux non clos laissés en jachères ; les espaces cultivés non clos après enlèvement des récoltes, exception faite des terres agricoles aménagées ; les savanes naturelles* ». Cela permet le classement des pâturages en trois catégories : ceux naturels ou « parcours », ceux aménagés, et ceux « post-cultureux ».

En ce qui concerne les espaces cultureux, qui sont inclus dans les espaces naturels, l'accès y est possible pour les animaux domestiques « *sous réserve du consentement des propriétaires* ». Il reste évidemment à déterminer qui peuvent être ces propriétaires au regard du Code domanial et foncier.

En ce qui concerne les pâturages post-cultureux, droit dit de vaine pâture, là encore il faut obtenir le consentement des propriétaires, ce qui pose la même question que ci-dessus. « *L'exercice du droit de vaine pâture est en principe libre et gratuit. Cependant, le propriétaire d'un champ pourra, par convention avec un ou plusieurs éleveurs, en décider autrement, information en est donnée, par tous moyens appropriés, aux autres éleveurs* » (art. 23, loi précitée). Autrement dit, la question de l'identification de la propriété n'en devient que plus pertinente.

Les pâturages aménagés sont très spécifiques. Selon l'article 24 de la loi, « *Les personnes morales de droit public pourront créer des zones pastorales aménagées, ci-dessous nommées périmètres pastoraux.* » Ces pâturages font donc partie du domaine privé des collectivités concernées dont les seuls éleveurs ont la jouissance en nature et en commun aux seules fins du pâturage. Ces pâturages sont donc librement administrés par les collectivités concernées. Ce qui inclut la possibilité de concéder des parcelles de ce domaine privé pastoral à des personnes de droit privé pour l'exploitation desdits pâturages.

Le code régit aussi l'accès aux points d'eau, en principe libre et gratuit. Il fixe également les modalités de transhumance, celle-ci devant s'effectuer sur des pistes dont chaque collectivité territoriale devra établir le recensement sur son territoire et veiller à ce qu'elles restent libres de toute construction, aménagement ou culture.

On terminera en précisant, et c'est important, que « *tout litige mettant en cause un éleveur pour dégâts faits par ses animaux aux biens d'autrui fera l'objet d'une tentative de conciliation préalable et obligatoire devant les autorités locales compétentes* » (art. 91, Code pastoral). Cette conciliation, si elle aboutit, devra faire l'objet d'un procès-verbal établi par l'autorité locale concernée.

À ces dispositions de la législation pastorale, il faut ajouter les éléments tirés du Code des collectivités locales. En particulier, il convient de signaler les articles 251 et 252. En vertu du premier, « *toute collectivité locale disposant de zones à vocation rurale peut établir un plan de zonage et d'aménagement rural. Par « zone à vocation rurale », il faut entendre toute partie de territoire non urbanisé et non classé, constituant au moins la moitié de la superficie d'un district ou d'un quartier, et où les activités pratiquées par la majorité des habitants sont l'agriculture, l'élevage sous toutes ses formes (incluant la pisciculture) ou la sylviculture, ou une combinaison de ces activités. Le plan de zonage et d'aménagement rural est un document délimitant, découpant et établissant une réglementation sur les zones à vocation rurale du territoire de la collectivité. Il comporte au minimum : 1) la délimitation des zones rurales ; par « zone rurale », il faut entendre tout périmètre destiné à demeurer zone à vocation rurale ; et à l'intérieur de celles-ci : 2) la délimitation des zones réservées à l'agriculture ; 3) la délimitation des zones réservées à l'élevage ; 4) ... ; 5) la délimitation des couloirs de circulation du bétail ; 6) une réglementation portant sur la matérialisation des couloirs de circulation du bétail et les mesures de protection des périmètres réservés ; ...* »

• Le droit forestier

Il est basé sur la loi n° L/99/013/AN du 22 juin 1999, adoptant et promulguant la loi portant Code forestier. Ce texte est conçu dans une vision très nationale, l'État demeurant le principal acteur dans le domaine. Cela est mis en évidence dès l'article 3 de la loi précitée qui dispose que « *les orientations générales de la politique forestière nationale font l'objet d'un plan forestier national* », la mise en œuvre de cette politique incombant au ministère chargé des Forêts.

Ce plan s'applique au domaine forestier, lequel « *est constitué par les terrains forestiers portant une végétation autre que plantée à des fins exclusivement agricoles, ou nécessitant des aménagements destinés à assurer la conservation des sols, la régularisation des systèmes hydrologiques, l'accroissement de la production forestière ou le maintien des équilibres écologiques* » (art. 16, loi précitée).

Il est important de préciser ici que ce domaine « *peut appartenir à l'État, aux collectivités ou à des personnes physiques ou morales privées* » (même article, alinéa 2). Plus précisément, ce domaine se compose « *du domaine forestier de l'État ; du domaine forestier des collectivités décentralisées, districts, villages ; du domaine forestier privé ; et du domaine forestier non classé* » (art. 17, loi précitée). Cet article appelle quelques commentaires. D'abord, à l'exception du dernier tiret, toutes les forêts relevant du domaine forestier doivent être classées. Ensuite, dans le deuxième tiret, on constate que les districts et les villages, qui ne sont pas des collectivités décentralisées mais de simples circonscriptions administratives de l'État, peuvent aussi avoir un domaine forestier classé, ce qui est évidemment une clause de style dans la mesure où il s'agit juridiquement de composantes spécifiques du domaine de l'État.

Cette présentation est rendue encore plus incertaine par l'article 19 qui précise que « *ces collectivités peuvent être une commune urbaine, une communauté rurale de développement, un district, un village ou un groupement forestier reconnu* » ; or, comme on l'a indiqué plus haut, institutionnellement, seules les communes urbaines et les communautés rurales de développement sont des collectivités décentralisées ayant la personnalité juridique. On peut donc se demander sur quelle base juridique les forêts pourraient « appartenir » aux autres entités citées.

La situation se complique encore plus à la lecture des dispositions relatives à l'exploitation du domaine forestier des collectivités décentralisées, districts et villages telle que décrite dans les articles 42 et suivants. En effet, l'article 42 précise bien que l'exploitation en question peut être faite directement, outre les communes et communautés rurales, par les districts et villages, lesquels, encore une fois, n'ont pas de personnalité juridique leur permettant de signer un contrat, en dépit de l'article 45 : « *L'exploitation de portions du domaine forestier des collectivités décentralisées, districts et villages peut être confiée à des tiers, en vertu de contrats de gestion forestière.* » Il va de soi que dans l'état actuel des textes, seul l'État pourrait être capable juridiquement de signer les contrats des villages et districts.

Par contre, la loi ne précise rien concernant la propriété du domaine forestier non classé. On sait seulement qu'il peut être exploité en vertu de titres établis par l'Administration forestière. Ce qui laisse penser que ce domaine appartiendrait à l'État. Il y a là une incertitude que des textes d'application, prévus, ne semblent pas avoir réglée.

Comme pour le pastoralisme, aux dispositions tirées de la législation spécifique forestière, il faut ajouter ici celles tirées du CCL. Ce sont les mêmes articles 251 et 252 déjà évoqués au point précédent. Notamment, l'article 251 prévoit expressément que les plans de zonage et d'aménagement rural des collectivités comportent « *au minimum : 4) la délimitation des zones réservées à la sylviculture (reboisement et maintien des forêts communales et communautaires)* ».

Annexe : Éléments de législation relatifs à la Guinée Conakry

• Organisation et administration du territoire

(Dans la liste ci-après, certains textes sont identifiés comme abrogés ; cela résulte de la rédaction incertaine de la loi portant Code des collectivités locales, qui énumère ces textes tout en suggérant que les éléments abrogés ne pourraient être que certaines de leurs dispositions)

- Ordonnance n° 093/PRG/84 du 17 avril 1985, portant constitution des districts ruraux, mise en place et attributions des conseils les représentant
- Ordonnance n° 079/PRG/86 du 25 mars 1986, portant réorganisation territoriale de la République de Guinée et institution des collectivités décentralisées (*abrogée en 2006*)
- Ordonnance n° 030/PRG/88 du 23 janvier 1988, portant principes fondamentaux de création, d'organisation et de contrôle des structures des services publics
- Ordonnance n° 002/PRG/SGG/89 du 5 janvier 1989, portant statut particulier de la ville de Conakry
- Ordonnance n° 003/PRG/SGG/89 du 5 janvier 1989, portant organisation des communes en République de Guinée
- Ordonnance n° 004/PRG/SGG/89 du 5 janvier 1989, portant délimitation de la ville et des communes de Conakry
- Ordonnance n° 010/PRG/SGG/90 du 6 mars 1990, portant régime fiscal et financier de la ville et des communes de Conakry
- Ordonnance n° 019/PRG/SGG/90 du 21 avril 1990, portant formation, organisation et fonctionnement des communes en République de Guinée (*abrogée en 2006*)
- Ordonnance n° 021/PRG/SGG/90 du 21 avril 1990, portant formation, organisation et fonctionnement du Conseil de la ville de Conakry
- Décret n° 093/PRG/SGG/90 du 21 avril 1990, fixant les attributions et organisation des conseils de quartiers de Conakry
- Ordonnance n° 090/PRG/SGG/90 du 22 octobre 1990, portant organisation et fonctionnement des communautés rurales de développement en République de Guinée
- Ordonnance n° 091/PRG/SGG/90 du 22 octobre 1990, portant régime financier et fiscal des communautés rurales de développement (CDR) en République de Guinée (*abrogée en 2006*)
- Ordonnance n° 092/PRG/SGG/90 du 22 octobre 1990, portant organisation et fonctionnement des communautés rurales de développement en République de Guinée (*abrogée en 2006*)
- Décret n° 91/135/PRG/SGG du 13 mai 1991, modifiant le décret n° 093/PRG/SGG/90
- Décret n° D91/167 du 24 juin 1991, fixant les attributions et l'organisation des services des communautés rurales de développement (*abrogé en 2006*)
- Arrêté n° 91/8312/MID/SED/CAB/91 du 9 novembre 1991, fixant les attributions des secrétaires communautaires

- Ordonnance n° 91/048 du 9 décembre 1991, portant modification de l'ordonnance n° 092/PRG/90 du 22 octobre 1990 (*abrogée en 2006*)
- Ordonnance n° 92/004 du 4 janvier 1992, portant modification de l'ordonnance n° 092/PRG/90 du 22 octobre 1990
- Ordonnance n° 92/005/PRG du 4 janvier 1992, portant modification de l'ordonnance n° 091/90
- Ordonnance n° 92/012/PRGG/SGG du 6 février 1992, portant institution du régime fiscal des communes urbaines de l'Intérieur et aménagement des ressources des préfectures (*abrogée en 2006*)
- Ordonnance n° 92/18/PRG/SGG du 25 mars 1992, portant abrogation de l'alinéa 2 de l'article 79 et modification de l'alinéa 2 de l'article 84 de l'ordonnance n° 019/PRGSGG90 du 21 avril 1990, portant formation, organisation et fonctionnement des communes en République de Guinée
- Décret n° 076/PRG/95 du 14 avril 1995, portant organisation et fonctionnement du corps des gardes communaux
- Loi organique n° L/95/011/CTRN du 12 mai 1995, modifiant certaines dispositions de la loi organique n° L/91/012/CTRN du 23 décembre 1991, portant Code électoral
- Loi n° L/95/012/CTRN du 12 mai 1995, modifiant les articles 71, 72 et 74 de l'ordonnance n° 91/019/PRG/SGG du 13 mai 1991, relative au mode d'élection des maires et maires adjoints
- Loi de mai 2006, portant Code des collectivités locales (*la date précise du texte n'est pas disponible à la date de rédaction de la présente fiche*)

● Domaines/Foncier

- Décret n° 242-PG du 20 octobre 1959, réglementant l'aliénation des concessions et des terrains de la République de Guinée (*Journal officiel*, 1er décembre 1959, p. 675)
- Décret n° 243-PG du 20 octobre 1959, réglementant, à compter du 1er novembre 1959, les occupations temporaires du domaine public, les occupations et les locations du domaine privé (*Journal officiel*, 1er décembre 1959, p. 676)
- Décret n° 244-PG du 20 octobre 1959, fixant le prix d'aliénation des terrains ruraux à usage agricole (*Journal officiel*, 1er décembre 1959)
- Décret n° 247-PG du 20 octobre 1959, instituant dans la République de Guinée un droit forfaitaire de 100 francs pour la délivrance du livret foncier (*Journal officiel*, 1er décembre 1959)
- Décret n° 248-PG du 20 octobre 1959, évaluant les indemnités d'expropriation pour compter du 1er novembre 1959, conformément aux barèmes annexés au présent décret, établis par le ministre de l'Économie générale, en ce qui concerne la valeur agricole et forestière des immeubles (*Journal officiel*, 1er décembre 1959)
- Décret n° 249-PG du 20 octobre 1959, déterminant la valeur officielle des terrains dans la République de Guinée, pour compter du 1er novembre 1959
- Décret n° 027-PRG du 20 février 1961, exigeant des propriétaires fonciers la mise en valeur de leurs terrains (*Journal officiel*, 1er mars 1961, p. 86)
- Décret n° 025 du 10 janvier 1962, réglementant des autorisations d'occuper (*Journal officiel*, 1er février 1962, p. 32)
- Décret n° 329-PRG du 10 septembre 1962, réglementant les autorisations d'occuper (*Journal officiel*, 1962, p. 211)
- Décret n° 323/PRG du 13 juillet 1963, soumettant à une taxe spéciale les autorisations d'occuper dans la ville de Conakry

- Décret n° 206-PRG du 31 juillet 1972, fixant l'aliénation des biens meubles et immeubles de l'État prévue par le décret n° 31-PRG du 11 janvier 1963
- Décret n° 231/PRG du 4 septembre 1972, subordonnant à l'avis du ministre de l'Intérieur, toute cession de véhicule ou d'immeuble de l'État (*Journal officiel*, 15 octobre 1972, p. 167)
- Décret n° 97-PRG du 16 avril 1973, traitant la cession ou le transfert d'une propriété immobilière ou domaniale de l'État (*Journal officiel*, 15 juin 1973, p. 127)
- Décret n° 118-PRG du 29 mai 1973, déterminant les conditions et les modalités de cession des concessions familiales (*Journal officiel*, 1er août 1973, p. 164)
- Décret n° 122-PRG du 29 mai 1973, définissant les conditions des ventes d'immeubles entre citoyens privés (*Journal officiel*, 15 juillet 1973, p. 155)
- Décret n° 127-PRG du 25 avril 1974, portant création d'une Commission nationale chargée d'examiner les demandes d'attribution de terrains (*Journal officiel*, 15 mai 1974, p. 116)
- Décret n° 128-PRG du 25 avril 1974, régissant l'occupation et l'exploitation des terrains en République de Guinée (*Journal officiel*, 1er juillet 1974, p. 157)
- Décret du 12 février 1987
- Ordonnance n° 0/ 92/019 du 30 mars 1992, portant Code foncier et domanial (*Journal officiel*, numéro spécial mai 1992)
- Arrêté n° A/95/3088/MUHCAB du 19 juillet 1995, fixant les modèles de fiches parcellaires et des fiches individuelles
- Arrêté n° A/95-3305 du 24 juillet 1995, fixant le modèle du bordereau analytique
- Loi n° L/95-51 du 29 août 1995, portant Code pastoral
- Arrêté n° A/95/4589/MUHM CAB du 12 octobre 1995, portant instructions relatives au bornage des immeubles
- Arrêté n° A/95/4860/MUHCAB du 12 octobre 1995, portant instructions techniques pour l'établissement du plan foncier
- Arrêté n° A/95/4861/MUHCAB du 12 octobre 1995, déterminant le modèle du plan de l'immeuble et sa codification
- Décret n° D/99/094bis/PRG/SGG du 13 septembre 1999, portant attributions et organisation du service financier du Cadastre et de la Conservation foncière et de la gestion du domaine de l'État
- Arrêté n° A/2004/7785/PRG/SGG du 11 août 2004, portant attributions et organisation de la direction nationale des Domaines et du Cadastre du ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat

• Ressources naturelles

- Loi n° L99/013/AN du 22 juin 1999, promulguant la loi portant Code forestier
- Arrêté conjoint n° A/2005/671/MAEEF du 9 février 2005, fixant les taux des redevances forestières

• Divers

- Loi fondamentale promulguée par le décret n° 250/PRG/90 du 30 décembre 1990

Madagascar

I. Le cadre général

Madagascar constitue un cas un peu à part dans l'ensemble des pays objet de la présente étude. Il s'agit d'une île, située dans l'océan Indien, un peu à l'écart du continent africain, d'une superficie (587 000 km²) exceptionnelle pour une île (ce n'est pas pour rien qu'elle est couramment appelée « la Grande Ile »).

Madagascar est relativement peu habitée (19 millions d'habitants en 2006) avec une densité moyenne faible (33 h/km²) qui ne traduit pas l'extrême diversité de la répartition de la population, dont une très grande partie est urbaine, principalement à Antananarivo, la capitale. Le taux de croissance était de 2,7 % en 2006⁴⁶².

Madagascar demeure un pays très pauvre, le revenu national brut par habitant étant estimé à 280 \$ par an en 2006 et le taux de croissance du PIB 2005-2006 de 2,3 %. Le pays demeure largement rural. Pourtant il existe de multiples ressources minières, dont un certain nombre exploitées, y compris des ressources en hydrocarbures dont l'exploration commence à peine. Le pays dispose par ailleurs, sans doute en partie grâce aux conditions exposées précédemment, « d'une remarquable diversité d'écosystèmes, d'une très grande biodiversité marquée par un taux d'endémisme élevé : de nombreuses espèces animales et végétales n'existent qu'à Madagascar. Ces caractéristiques font de Madagascar un centre d'intérêt mondial pour la conservation de la biodiversité. »⁴⁶³

C'est dire que la question générale de l'utilisation de l'espace, des terrains, a une importance capitale en même temps que très spécifique.

II. L'organisation administrative territoriale

Madagascar a eu, dès l'Administration coloniale, mais surtout dès son accession à l'Indépendance, un dispositif d'administration territoriale largement décentralisé, puisqu'en 1962, il existait 29 communes urbaines de plein exercice, une de moyen exercice, et 739 communes rurales⁴⁶⁴. Actuellement, l'Administration du territoire est organisée sous la forme des circonscriptions administratives de l'État et sous celle, en cours de mise en place, de collectivités décentralisées. Ce dispositif a été défini sous la III^e République (celle d'aujourd'hui), par la Constitution du 18 septembre 1992 (telle que modifiée notamment par la loi constitutionnelle n° 98-001 du 8 avril 1998, mais aussi en 2008), et par un ensemble de textes législatifs et réglementaires fondés par la loi n° 93-005, portant orientation de la politique de décentralisation. En fait, il apparaît clairement que toutes les conséquences du changement constitutionnel de 1998 sur le dispositif de décentralisation n'ont pas encore été tirées. La situation demeure marquée par une sorte de situation « de transition permanente », laquelle se concrétise aujourd'hui par une relative incertitude concernant l'existence juridique autant que pratique de certaines collectivités mais aussi

⁴⁶² Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2008*, De Boeck, Bruxelles, 2008, 424 p., p. 391.

⁴⁶³ Bertrand A. et Weber J., *Vers une politique nationale de gestion locale des ressources de Madagascar*, Contribution à la Fifth Common Property Conference, Bodo (Norvège), 24-28 mai 1995.

⁴⁶⁴ Statistiques tirées de : *Les communes malgaches*, de Jean Comte, Éd. de la Librairie de Madagascar, collection « Les codes bleus malgaches », 1963.

circonscriptions administratives (cf. tableau page suivante). Pourtant, avec l'institution des provinces, Madagascar avait initié une nouvelle approche constitutionnelle consistant dans « *l'application du système d'autonomie pour assurer l'effectivité de la décentralisation* »⁴⁶⁵, cette autonomie ne devant pas être contradictoire avec l'unité du territoire réaffirmée solennellement par la loi constitutionnelle⁴⁶⁶. Ce dispositif provincial, d'abord suspendu après les événements de 2002, a été définitivement supprimé par la réforme constitutionnelle de 2008.

• Le découpage administratif du territoire

En vertu de dispositions antérieures à la réforme constitutionnelle de 1998, et en tenant compte de celles-ci mais aussi des modifications survenues depuis, il existerait donc les niveaux de circonscriptions administratives suivants : la région (qui est en même temps collectivité décentralisée), le district et l'arrondissement administratif (décret n° 2005-012 du 11 janvier 2005). Les *fokontany* sont devenus en 2004 les circonscriptions administratives de base de la commune, mais avec un statut un peu particulier.

Il faut donc insister ici sur la particularité de la région. Le Gouvernement central a fait le choix de faire des régions des institutions duales, à la fois collectivités et circonscriptions, des chefs de région ayant été nommés pour la première fois en 2004, qui doivent remplir le double rôle de représentant de l'État et de chef de l'exécutif local. Les préfectures ont été supprimées au profit des régions circonscriptions administratives de l'État ; les districts ont remplacé les sous-préfectures et sont divisés en arrondissements.

• Les districts

« *Le district est une circonscription administrative relevant de la région dont les limites territoriales coïncident avec celles des anciennes sous-préfectures, ex-Fivondronampokontany. Il comprend un ou plusieurs arrondissements* » (art. 1, décret n° 2005-012 précité).

Le district est placé sous l'autorité d'un chef de district assisté de deux adjoints ; tous sont des fonctionnaires cadres nommés par arrêté du chef de région. « *Tous les services déconcentrés de l'État implantés dans le district sont responsables de leurs activités devant le chef de district* » (art. 10, décret n° 2005-012). Le chef de district représente le chef de région ; il doit administrer le district de manière à favoriser les activités de développement. Il assure le maintien de l'ordre et dispose des forces de l'ordre. Mais aussi, « *par délégation du chef de région, le chef de district exerce le contrôle de légalité des actes des autorités communales* » (art. 19, décret n° 2005-012).

• Les arrondissements administratifs

Les arrondissements administratifs correspondent au ressort territorial d'une ou plusieurs communes (art. 2, décret n° 2005-012 précité). Ils sont placés sous l'autorité d'un chef d'arrondissement, fonctionnaire de l'Administration du territoire, nommé par décision du chef de district sous l'autorité duquel il est placé et auquel il rend compte. Le chef d'arrondissement est un agent d'exécution qui, notamment, assure le contact permanent avec la population, établit les listes électorales et « *assure les fonctions d'agent d'authentification conformément aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur* ».

• La décentralisation

• Les dispositions communes aux collectivités décentralisées

Quelques principes généraux doivent être mis en évidence.

Les collectivités décentralisées se répartissent en régions, communes, communes à statut particulier.

Toutes les collectivités « *sont dotées de la personnalité morale, de l'autonomie financière et garantissent, en tant que cadre institutionnel de participation effective des citoyens à la gestion des affaires publiques, l'expression de leur diversité et de leur spécificité. Elles s'administrent librement par des*

⁴⁶⁵ Préambule de la loi n° 98-001 du 8 avril 1998, portant révision de la Constitution ; *Journal officiel* de la République de Madagascar, n° 2 495 du 8 avril 1998, p. 1 274-1 286.

⁴⁶⁶ Art. 1 : « *Le peuple malagasy constitue une Nation organisée en État souverain et laïc, fondé sur un système de provinces autonomes dont les compétences et les principes de gouvernement sont définis et garantis par la Constitution. Cet État est une République une et indivisible.* »

conseils élus au suffrage universel direct dans les conditions fixées par les lois et les règlements » (art. 4. II, loi n° 93-005).

La délimitation territoriale des collectivités, quelle qu'en soit la taille, « *doit répondre à des critères d'homogénéité géographique, économique, sociale et culturelle* » (art. 5 et 6, loi n° 93-005), la loi ajoutant de multiples précisions pour chacune des caractérisations.

On retrouve aussi un autre principe très courant, celui selon lequel « *dans tous les cas, les transferts de compétences sont accompagnés du transfert concomitant par l'État aux collectivités territoriales, des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences dans les conditions fixées par la loi* » (art. 12, loi n° 93-005), ainsi que du transfert des moyens matériels et en personnel nécessaires à leur exercice (art. 15, loi n° 93-005).

Dans toutes les collectivités territoriales décentralisées, on trouve un représentant de l'État (art. 114, loi n° 94-008).

. Les régions (Faritra)

La législation relative à la région a été remaniée par la loi n° 2004-001 du 17 juin 2004, relative aux régions. Selon l'article 4, « *les régions sont à la fois des collectivités territoriales décentralisées et des circonscriptions administratives* ». Dans le même texte, il est indiqué que la région est une collectivité publique à vocation essentiellement économique et sociale, qui dirige, anime, dynamise et coordonne le développement économique et social de l'ensemble de son ressort territorial.

La région est placée sous l'autorité du chef de région, « *premier responsable de l'exécutif régional, de la stratégie et de la mise en œuvre de toutes les actions de développement économique et social de sa région* » (art. 5, loi de 2004). Ce chef de région est « *une personnalité élue selon les conditions et modalités fixées par les lois et règlements* » (art. 5, loi de 2004). On peut donc supposer, dans le silence du texte, que ce chef de région devrait être appelé à être désigné par le conseil régional à l'avenir, sauf nouvelles dispositions législatives contraires. Dans l'attente, il a été fait application des dispositions de l'article 15 de la loi donnant compétence au Gouvernement pour nommer directement les chefs de région.

La loi définissait l'organisation de la région à l'image de celle de la commune. C'est ainsi que la région dispose d'une assemblée délibérante, le conseil régional et d'un bureau exécutif élu par le conseil en son sein, et qui comprend un président (le *président de région*), un vice-président et deux rapporteurs (art. 3 et 4, loi n° 94-008)⁴⁶⁷, mais l'abrogation de l'article 4 en question a pour effet de créer une zone d'incertitude quant à l'exécutif régional. Ce sont donc les dispositions transitoires qui devraient s'appliquer jusqu'à un nouveau texte. Le conseil règle par ses délibérations les affaires qui sont de la compétence régionale, notamment le budget et le compte administratif annuel (art. 35 et 36, loi n° 94-008). Le bureau exécutif, et plus spécialement son président, « *est l'organe chargé de l'exécution des décisions du conseil* » (art. 50, loi n° 94-008).

Les compétences régionales sont axées principalement sur tout ce qui touche à l'intégration et à la mise en cohérence des actions au profit du développement économique et social, comme par exemple « *l'établissement du schéma régional d'aménagement du territoire...* » (art. 8 à 10, loi n° 94-007).

On doit souligner ici que le président du conseil régional peut être appelé à exercer une fonction de conciliation ou d'arbitrage si des différends s'élèvent entre des communes ou entre des communes et des départements de sa région. Il dirige une cellule permanente de planification et d'étude économique régionale. Il prépare les plans régionaux de développement (art. 127, loi n° 94-008).

. Les communes (kaominina)

La commune, définie comme collectivité territoriale de base, peut être urbaine ou rurale. Pour faire la distinction, on tient compte de « *l'assiette démographique réduite ou non à une agglomération urbanisée* », sous réserve que ne peuvent être classées urbaines que les seules communes urbanisées disposant des ressources suffisantes pour assurer « *l'équilibre d'un budget lui-même suffisant pour assurer les*

⁴⁶⁷ Loi n° 94-008 du 26 avril 1995, fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des collectivités territoriales décentralisées (JO n° 2 304, du 5 juin 1995, p. 1 247).

charges et les sujétions de la vie civile d'une telle commune » (art. 6, loi n° 94-001)⁴⁶⁸, mais aussi que la population comprenne au minimum 5 000 habitants⁴⁶⁹. Les communes rurales, quant à elles, regroupent les villages et hameaux de zones essentiellement rurales. Un premier texte particulier d'application de la loi a permis un premier classement de ces communes⁴⁷⁰.

Les compétences communales sont celles qui « *tiennent essentiellement des principes de proximité et d'appartenance* », comme par exemple « *la définition et la réalisation des programmes d'habitat et des équipements publics à caractère urbain* » ou encore la gestion du patrimoine communal (art. 14 à 16, loi n° 94-007)⁴⁷¹.

La commune dispose d'une assemblée délibérante, le conseil municipal pour les communes urbaines, le conseil communal pour les communes rurales (on peut évidemment s'interroger sur la pertinence d'une telle différenciation...), d'un bureau exécutif élu par le conseil en son sein, et qui comprend un président, un vice-président et deux rapporteurs, et en outre d'un maire qui est élu directement par les électeurs, au moment des élections communales. Il y a donc un dualisme de l'exécutif local (art. 3 et 4, loi n° 94-008)⁴⁷². Le conseil règle par ses délibérations les affaires qui sont de la compétence communale, notamment le budget et le compte administratif annuel (art. 35 et 36, loi n° 94-008). Le bureau exécutif, et plus spécialement son président, « *est l'organe chargé de l'exécution des décisions du conseil* » (art. 50, loi n° 94-008), même si dans le même temps, comme on le verra ci-après, le maire est le véritable responsable de l'exécutif.

Le maire est chargé, comme représentant de l'État, d'un certain nombre de compétences en matière d'état civil, de veiller à l'application des lois et règlements, de faire assurer la police municipale. Ses compétences ont été précisées dans le décret n° 96-898 qui en fait, à titre principal, le chef de l'exécutif de la commune. À ce titre, le maire dispose d'attributions pour l'exécution des délibérations du conseil, d'attributions déléguées par le même conseil, mais aussi d'attributions propres (en particulier, il est le chef de l'Administration communale). Enfin, il faut souligner que le maire peut assurer une fonction de conciliation ou d'arbitrage « *dans les litiges d'ordre individuel ou collectif susceptibles d'être réglés par de tels procédés (...); le maire peut prendre l'initiative d'étudier, de proposer ou de faire adopter, de diffuser et de faire appliquer les conventions ou 'dina' dans le respect des lois et règlements en vigueur et des usages observés et non contestés par sa commune* »⁴⁷³.

Pour les communes, le représentant de l'État est le chef du district de situation de la commune.

. Les fokontany, circonscription de base de la commune

Le régime juridique des *fokontany* est établi par le décret n° 2004-299 du 3 mars 2004, tel que modifié par le décret n° 2007-151 du 19 février 2007. En vertu de ces textes, « *le fokontany est une subdivision administrative de base au niveau de la commune. Le fokontany, selon l'importance des agglomérations, comprend des hameaux, villages, secteurs quartiers. Les habitants du fokontany constituent le fokonolona.* » Chaque *fokontany* fonctionne avec un comité de *fokontany*, composé de deux membres, le chef de *fokontany* et un adjoint, en charge de l'Administration générale du *fokontany*. Depuis le décret de 2007, le chef de *fokontany* et son adjoint sont désignés par arrêté par le chef de district qui les choisit sur une liste de noms proposés par le maire de la commune de rattachement, sur la base de cinq noms élus par les membres du *fokonolona* réunis en assemblée générale sur convocation du chef de district.

⁴⁶⁸ Loi n° 94-001 du 26 avril 1995, fixant le nombre, la délimitation, la dénomination et les chefs-lieux des collectivités territoriales décentralisées (JO n° 2 304 du 5 juin 1995, p. 1 214).

⁴⁶⁹ L'article 6, dernier alinéa, de la même loi prévoit qu'à titre exceptionnel, certaines agglomérations pourront être érigées en communes urbaines, même si la population se situe entre 2 500 et 5 000 habitants, sous réserve de la capacité budgétaire appropriée.

⁴⁷⁰ Décret n° 95-381 du 26 mai 1995, portant classement des communes en communes urbaines ou en communes rurales (JO n° 2 313 du 21 juillet 1995, p. 1 700).

⁴⁷¹ Loi n° 94-007 du 26 avril 1995, relative aux pouvoirs, compétences et ressources des collectivités territoriales décentralisées (JO n° 2 304 du 5 juin 1995, p. 1 211).

⁴⁷² Loi n° 94-008 du 26 avril 1995, fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des collectivités territoriales décentralisées.

⁴⁷³ Art. 129, loi n° 94-008.

Les villes à statut particulier

Outre les règles de droit commun, la législation malgache a prévu des statuts particuliers concernant, d'une part, la ville d'Antananarivo, capitale de Madagascar, et d'autre part, les communes urbaines de Nosy-Be et de Sainte-Marie.

La ville d'Antananarivo, compte tenu de sa nature particulière, a été dotée, dans le cadre de la décentralisation, d'un statut particulier qui fait l'objet d'une loi spécifique : la loi n° 94-009⁴⁷⁴. La plupart des particularités de ce statut tenaient au fait que la même ville réunissait dans le même cadre territorial deux collectivités décentralisées, une commune urbaine de grande importance et un département. Cette approche est évidemment remise en cause par la suppression en 1998 du département dans la liste des collectivités.

La ville d'Antananarivo est définie comme une commune urbaine, qui est subdivisée en six arrondissements, chacun de ceux-ci constituant une circonscription électorale⁴⁷⁵.

Les instances de la commune sont, à l'image du droit commun, un conseil municipal qui reçoit l'appellation de *Conseil d'Antananarivo* et un bureau exécutif (art. 5, loi n° 94-009).

En ce qui concerne Nosy-Be et Sainte-Marie, on retrouve à peu près les mêmes principes généraux (loi n° 94-010)⁴⁷⁶. On peut ajouter la compétence spécifique reconnue aux instances communales pour « toutes les questions relatives à l'aménagement et à l'urbanisme qui intéressent les territoires des communes respectives, notamment l'établissement, la révision ou la modification du plan d'occupation des sols » (art. 4, loi n° 94-010). Il semble vraisemblable de penser que cette approche spécifique, y compris en matière de compétence, résulte de la vocation touristique très développée des communes en question mais aussi de leur situation insulaire.

Tableau : Organisation administrative et décentralisation à Madagascar (1)

Circonscription administrative	Nb	Collectivité locale	Nb	Personnalité morale	Autonomie financière	Instance délibérante	Exécutif
Faritra (région)	28						
	28	Faritra		Oui	Oui	Conseil régional élu	Président du conseil régional élu par le conseil en son sein
Fivondronampokontany (département) (3)	158			Non	Non		Préfet nommé par décret
Arrondissement administratif (4)				Non	Non	Non	Délégué d'arrondissement nommé par l'État
District				Non	Non		Chef de district nommé
Communes urbaines et rurales	1 295	Communes		Oui	Oui	Conseil communal élu ou conseil municipal élu	Maire élu au suffrage universel direct
Communes à statut particulier	3	Communes à statut particulier		Oui	Oui	Conseil municipal élu	Maire élu par le conseil en son sein
Fokontany	13 500			Non	Non	Comité de Salut public consultatif	Chef du <i>fokontany</i> nommé par l'Administration
Fokonolona (5)				Non	Non	Conseil	

⁴⁷⁴ Loi n° 94-009 du 26 avril 1995, portant statut particulier de la ville d'Antananarivo, capitale de Madagascar (JO n° 2 304 du 5 juin 1995, p. 1 257).

⁴⁷⁵ Décret n° 95-382 du 26 mai 1995, fixant le nombre et la délimitation des arrondissements de la commune d'Antananarivo (JO n° 2 313 du 31 juillet 1995, p. 1 726).

⁴⁷⁶ Loi n° 94-010 du 16 avril 1995, portant statut particulier des communes urbaines de Nosy-Be et de Sainte-Marie (JO n° 2 304 du 5 juin 1995, p. 1 259).

Remarques :

1. La situation administrative à Madagascar est très complexe en raison des changements liés à la décentralisation qui ne sont encore que très partiels et qui ne sont donc pas encore susceptibles de remettre en cause totalement l'organisation territoriale antérieure. Cette présentation est donc un peu arbitraire. Elle est de nature à être compliquée par les textes fonciers et par ceux relatifs aux ressources naturelles qui renvoient encore à d'autres acteurs locaux plus ou moins institutionnels.
2. La situation du département n'est aujourd'hui pas absolument claire au vu des textes disponibles.
3. L'arrondissement est aussi un découpage électoral de la commune à statut particulier qu'est Antananarivo.
4. Le statut institutionnel des *fokonolona* n'est toujours pas clair, même s'il y est fait référence dans de multiples circonstances.

III. La gestion domaniale et foncière

« Le point d'achoppement des règles de droit se trouve dans l'existence sous-jacente du droit coutumier, de l'accès à la terre, lequel conditionne la réalité du droit foncier moderne basé sur un titre juridique. »⁴⁷⁷ Cette citation d'un chercheur malgache est la parfaite illustration d'une société dans laquelle les antagonismes entre système moderne et système traditionnel sont souvent la clé de l'évolution du droit, les opérateurs montrant souvent une forte capacité de récupération de la référence juridique qui leur convient.

Il faut surtout remarquer que l'extrême complexité de la législation malgache en matière domaniale et foncière est en train de se compliquer encore, avec une prise en compte accrue des exigences de valorisation et d'entretien des ressources naturelles et de l'environnement si particuliers de la Grande Ile.

Dans le même temps, il faut signaler que de multiples réflexions et travaux sont en cours depuis de longues années pour tenter de modifier cette approche institutionnelle du droit de la terre, mais les enjeux et sensibilités sont tels que l'entreprise, à Madagascar peut-être encore plus qu'ailleurs, apparaît extrêmement complexe. La loi n° 2003-29 du 27 août 2003, modifiant certaines dispositions de l'ordonnance n° 60-146 du 3 octobre 1960, relative au régime foncier de l'immatriculation, aura été une bonne illustration de la complexité et de la prudence qui s'impose pour toute tentative d'évolution du système. Sous des apparences anodines, celles d'une simple modification, la loi en question posait les fondements d'une véritable révolution foncière dans laquelle la présomption de domanialité et le droit de propriété à base de titre foncier s'effacent en partie pour laisser une place juridiquement établie à la reconnaissance des droits revendiqués par les usagers, autrement dit au remplacement de la présomption de domanialité par la présomption de propriété foncière. Cette révolution a été consacrée par l'adoption de la loi n° 2005-019 du 17 octobre 2005, fixant les principes régissant les statuts des terres, abrogeant celle de 2003, et qui devrait être progressivement complétée par de nouvelles lois « sectorielles », détaillant les principes applicables à chacune des nouvelles catégories domaniales et foncières, dont la loi sur la Propriété foncière non titrée, adoptée en septembre 2006, est l'illustration la plus récente.

Le tableau de la page suivante montre la situation juridique actuelle, telle qu'elle résulte de la loi de 2005.

⁴⁷⁷ Ratiary R., « L'accès à la terre en droit rural malgache », in : *Revue internationale de Droit comparé*, n° 3, juillet 1989, p. 636.

Tableau : Gestion domaniale et foncière à Madagascar

Nature domaniale	Contenu	Caractères juridiques	Instruments de gestion	Acteur(s) concerné(s)
Domaine public	Domaine public naturel et domaine public artificiel	Inaliénabilité Insaisissabilité Imprescriptibilité	Concession et autorisations provisoires d'occuper	État et/ou collectivités locales
Domaine privé de l'État	- Terrains immatriculés au nom de l'État - Terrains établis comme vacants et sans maître, non susceptibles de faire l'objet d'un certificat	Code civil Système du livre foncier	Cessions, locations, donations, etc.	État : Administration des Domaines et Cadastre ; Conservation foncière ; Administration territoriale pour les attributions provisoires
Domaine privé des collectivités	Terrains immatriculés au nom de celles-ci	Droit de disposition selon les règles de droit commun et de l'immatriculation	Cessions, locations, donations et autres droits réels liés à la propriété	Conservation foncière et Cadastre
Propriété privée titrée	Terrains immatriculés au nom d'une personne privée	Droit de disposition selon les règles du droit commun et de l'immatriculation. Obligation de mettre en valeur à peine de déchéance du droit de propriété	Cessions, locations, donations et autres droits réels liés à la propriété	Conservation foncière et Cadastre
Propriété privée non titrée	Terrains objet de certificats fonciers constatant des droits de jouissance établis selon les pratiques du lieu et du moment, par une procédure particulière	- Dispositions sur la propriété foncière non titrée - Règles coutumières ou pratiques localement établies - Concession - Transformation possible en titre foncier	Transactions selon les règles de la propriété foncière ou selon les règles et pratiques locales	Communes, instances communautaires locales, services déconcentrés

• Le dispositif législatif et réglementaire

L'ancien dispositif qui reposait sur quelques textes fondamentaux, dont la loi n° 60-004 du 15 février 1960, relative au domaine privé national, dite « loi domaniale »⁴⁷⁸, telle que modifiée par les textes ultérieurs, et l'ordonnance n° 60-146 du 3 octobre 1960 sur le régime foncier de l'immatriculation⁴⁷⁹, a été abrogé par la loi n° 2005-19 du 17 octobre 2005. Comme le fait remarquer un juriste malgache, ce droit foncier se caractérisait par son immobilisme et son statisme⁴⁸⁰. Ce droit a été considérablement bouleversé, de manière quasi révolutionnaire, par le nouveau texte.

Les caractéristiques générales

La République de Madagascar, en dépit de ses changements de régime politique, a toujours conservé un régime foncier qui accorde une extrême importance juridique à la propriété, au point même

⁴⁷⁸ JO RM du 27 février 1960, p. 441 et suivantes.

⁴⁷⁹ JO RM du 22 octobre 1960, p. 2 205 et suivantes.

⁴⁸⁰ « On parle ici d'immobilisme car les textes fondamentaux régissant la matière datent de 1960 ou de 1962 et n'ont pas été touchés depuis, sauf en 1973 où a été prise en compte la nécessité d'inciter le paysannat à coloniser les immenses étendues de terrains qui composent Madagascar. » Ratiary R., « Nouveaux regards sur le droit, l'homme et la terre dans les périmètres irrigués de Madagascar », in : *La terre, l'eau et le droit en Afrique, à Madagascar et à l'île Maurice*, sous la direction de Gérard et Françoise Conac, Bruylant/Aupelf-Uref, Bruxelles, 1998, p. 167.

d'assimiler la concession à l'attribution d'un droit de propriété sous condition résolutoire. Toutefois, en parallèle, elle a toujours accordé une importance extrême à la valeur économique-sociale de la propriété : le droit sur la terre, depuis les coutumes, ne peut être respecté que s'il est justifié par une mise en valeur du terrain, que ce soit pour des besoins d'habitation ou d'exploitation agricole ou autre.

Les instruments fonciers sont classiques. On retrouve le domaine public, le domaine privé et bien évidemment le régime de la propriété foncière sous la forme de l'immatriculation. Le domaine national mis en place dans de nombreux autres pays, avait été ici remplacé par un « domaine privé national », lequel a été supprimé par la loi de 2005.

La distinction entre les terrains urbains et ruraux existe ici comme ailleurs, précisée par l'article 29 de l'ordonnance n° 60-004 : « *Sont considérés comme terrains urbains (...) les terrains situés dans les périmètres urbains et suburbains des communes (...) ainsi que les terrains situés dans les mêmes périmètres des communes rurales lorsque la population desdits périmètres excède 1 500 habitants.* » Ce texte sera évidemment susceptible d'interprétation lorsqu'il faudra tenir compte dans son application des nouvelles dispositions communales.

. Les domaines publics et privés

Ils sont ceux de l'État et des collectivités décentralisées. Leur contenu et leur régime juridique sont définis dans la section 2 de la loi n° 2005-19. *Mutatis mutandis*, les règles applicables au domaine de l'État s'appliquent aux domaines des collectivités décentralisées.

. Le domaine public

Son régime juridique n'a pas été fondamentalement modifié par la loi n° 2005-19. Une nouvelle loi permettant une meilleure application de cette dernière, pour la matière spécifique du domaine public, devrait être adoptée prochainement par l'Assemblée malgache. La principale innovation concernant le domaine porte sur les pas géométriques, autrement dit la bande de largeur variable (40 mètres en zone urbaine, 80 en zone rurale) littorale de la mer (à la limite de la plus forte marée annuelle), qui était l'objet de multiples occupations abusives parce que mal comprise, mal connue, et souvent difficile à appliquer, notamment pour les investissements touristiques et portuaires. La loi attendue fixera les modalités précises de cette nouvelle vision du domaine public.

. Le domaine privé de l'État

Les règles applicables au domaine privé de l'État constituaient une dimension capitale du système foncier malgache, notamment en raison de la présomption de domanialité qui s'appliquait potentiellement à tous les terrains n'ayant pas fait l'objet d'une immatriculation et de la création d'un titre au profit d'une personne privée (art. 11 de la loi n° 60-004 sur le domaine privé national). L'effet de cette présomption était évidemment renforcé par le fait que les usagers ne disposaient, pour faire reconnaître leurs droits sur le sol, que de cette même seule propriété immatriculée et titrée, résultat d'une procédure assez longue, complexe, coûteuse, et surtout incompréhensible pour la grande partie des usagers parce que non conforme aux pratiques et usages fonciers.

L'État se trouvait donc, du point de vue de son domaine, doté d'une double possibilité : soit se comporter comme un propriétaire privé, pour les terrains immatriculés et titrés à son nom ; soit disposer d'un pouvoir considérable de devenir propriétaire pour tous les terrains relevant du système que la loi considérait comme « coutumier », dès lors que les terrains en question n'étaient pas appropriés selon la loi en vigueur.

Dans le premier cas, les règles applicables aux biens du domaine privé étaient celles applicables à la propriété privée de droit commun (sous quelques réserves particulières liées à l'exercice des prérogatives régaliennes de l'État).

Dans le deuxième cas, la présomption de domanialité permettait d'intégrer des terrains dans le domaine privé pour les attribuer à des personnes privées, selon des modalités d'attribution particulières fixées par des procédures spécifiques, dites domaniales, comme par exemple la concession.

Du fait de la loi de 2005, l'État ne peut plus disposer dans son domaine privé que des terrains titrés à son nom, acquis dans les conditions du droit commun de la propriété, auxquels il faut ajouter les terrains « vacants et sans maître », au sens le plus strict de l'expression, c'est-à-dire sur lesquels aucun droit ne peut être revendiqué par une personne privée.

Une nouvelle loi est venue fixer en 2008 les adaptations nécessaires du régime du domaine privé pour tenir compte des dispositions de la loi n° 2005-19. Ce nouveau dispositif reprend pour l'essentiel les anciennes procédures domaniales, consistant dans les concessions, les baux, les baux emphytéotiques, les ventes aux enchères et « *les transactions de toute nature autorisées par le droit commun* »⁴⁸¹.

. La propriété foncière et ses limites

Comme on l'a déjà indiqué plus haut, c'est une autre innovation fondamentale de la loi de 2005 que celle qui consiste à reconnaître l'existence, à côté de la propriété foncière titrée (dispositif jusque-là en place), de la propriété foncière non titrée, fondée sur la reconnaissance par une gestion foncière décentralisée, de droits établis selon les règles et pratiques localement reconnus. Comme en dispose l'article 21 de la nouvelle loi : « *Les terrains des personnes privées se répartissent en : terrains objet d'un droit de propriété reconnu par un titre foncier ; terrains détenus en vertu d'un droit de propriété non titré qui peut-être établi/reconnu par une procédure appropriée.* »

. La propriété foncière titrée

L'importance de la propriété et de l'immatriculation à Madagascar est indéniable, au moins pour une catégorie de la population, même si l'immatriculation demeure facultative sauf quelques cas particuliers⁴⁸². En atteste l'existence d'une structure spécifique, la Chambre d'immatriculation (qui a depuis repris l'appellation plus classique de *conservation foncière*).

Le régime de la propriété privée titrée est celui classique juxtaposant des règles du Code civil, notamment pour la nature et l'objet du bien foncier, et des règles du système du livre foncier (immatriculation du terrain pour en faire un « bien » et inscription pour donner une valeur incontestable, inattaquable, au droit de propriété ainsi établi portant sur le terrain immatriculé). La préoccupation permanente de la législation antérieure concernant la mise en valeur est désormais écartée. En particulier, les dispositions de la loi de 1966⁴⁸³, selon lesquelles toute personne qui met effectivement des terrains en culture a droit à la protection de la loi, car la mise en cultures des terres agricoles doit être considérée comme un devoir pour tout propriétaire, sont désormais abrogées. Par contre, il faut retenir, dans le projet de loi sur la Propriété foncière titrée, la possibilité pour l'Administration de reprendre un terrain abandonné, en application de la procédure de prescription de droit commun.

. La propriété foncière non titrée

Le système coutumier, sous la forme de pratiques validées localement mais qui évoluent avec le temps, garde une certaine importance, surtout dans les zones rurales et là où la modernisation de l'agriculture est la moins forte⁴⁸⁴. Il se justifie par l'importance sociale reconnue par les Malgaches à la terre et aux droits qui s'y attachent⁴⁸⁵. Mais la valeur juridique du droit coutumier résulte aussi d'un choix législatif délibéré de Madagascar selon lequel « *en cas de silence, d'insuffisance ou d'obscurité de la loi, le juge peut s'inspirer des principes généraux du droit et, le cas échéant, des coutumes et traditions des parties en cause, à condition que ces coutumes et traditions soient certaines, parfaitement établies et ne heurtent en rien l'ordre public et les bonnes mœurs* »⁴⁸⁶. Ce droit coutumier prend toute son importance juridique quand il sert de fondement à une procédure de reconnaissance de la propriété par un certificat foncier, comme il est prévu dans les articles 33 et suivants de la loi n° 2005-19.

Les grandes innovations sur ce point, outre la question fondamentale de la nature de la propriété ainsi reconnue, sont la gestion qui est confiée aux collectivités décentralisées de base que sont les com-

⁴⁸¹ Art. 45, loi n° 60-004.

⁴⁸² Les exceptions sont le cas de cession à un étranger, l'existence d'un titre domanial, et une demande collective d'immatriculation par les pouvoirs publics.

⁴⁸³ Loi n° 66-026 du 19 décembre 1966, tendant à assurer la mise en culture des terres à vocation agricole ; JO RM du 26 décembre 1966.

⁴⁸⁴ « *Madagascar reconnaît la propriété ancestrale à condition qu'elle soit dûment constatée à la suite d'une procédure d'immatriculation ou de Cadastre. (...) Quant aux autres droits fonciers coutumiers, ils demeurent de simples droits de jouissance traditionnels.* » René Rarijaona, op. cit., p. 29.

⁴⁸⁵ « *La terre est la première femme du Créateur. Elle nourrit les vivants et entoure les morts.* » Proverbe malgache, cité par René Rarijaona, op. cit., p. 30. Le même auteur rappelle aussi que dans certaines populations malgaches, les descendants des premiers occupants sont appelés *zafin-tany*, ce qui signifie littéralement « les petits-fils de la terre ».

⁴⁸⁶ Cf. art. 11, ordonnance n° 62-041 du 19 septembre 1962, relative aux dispositions générales de droit interne et de droit international privé.

munes, le mode de reconnaissance par une commission locale *ad hoc*, et le caractère opposable aux tiers, sauf preuve contraire (sous entendu en justice), de ce nouveau droit de propriété *malagasy*, « à la malgache ».

Il est donc important, pour mesurer l'importance de la question, de procéder à un bref rappel des dispositifs fonciers coutumiers à Madagascar.

Trois modes d'accession coutumière à la terre peuvent être identifiés⁴⁸⁷ : la décision du souverain⁴⁸⁸ ou du chef, une dévolution successorale, ou encore, une occupation sans équivoque ni contestation. Les règles applicables varient en fait selon qu'il s'agit de terrains appartenant à une famille ou à un groupe familial (terres familiales), ou de terrains relevant d'une communauté traditionnelle, villageoise ou autre (terres collectives). Et dans ce dernier cas, il convient aussi de distinguer s'il s'agit d'une communauté traditionnelle (en particulier le *fokonolona*⁴⁸⁹), ou d'un nouveau village né, par exemple, de la mise en place d'une aire de mise en valeur rurale. Pour bénéficier des droits d'usage sur la terre, on trouve toujours deux conditions : une de résidence (il faut vivre sur place), et une d'appartenance au groupe (communauté ou famille), ce qui n'exclut pas l'attribution de droits à des « étrangers » mais sous réserve d'un agrément préalable qui implique notamment le respect d'une procédure « d'alliance » avec le groupe⁴⁹⁰. Les autels (*androm-bato* ou *orimbato*), qui attestent de la consécration des terrains, constituent en même temps « un véritable titre de propriété opposable à tous les habitants du village »⁴⁹¹. Ils doivent être complétés par une délimitation précise et personnalisée du terrain par son attributaire, ces limites étant reconnues par les tribunaux et ayant à la fois une valeur pratique et une valeur mystico-religieuse. Enfin, la mise en valeur s'impose, selon des modalités variables avec les régions concernées⁴⁹².

Il faut cependant indiquer que tous les biens ne sont pas susceptibles d'appropriation. Il existe en effet des lieux protégés pour des raisons religieuses, par exemple certains étangs, des collines, des forêts. Il existe aussi des objets sacrés comme par exemple le « Kily » (tamarinier) dans le Sud-Est, autour desquels il n'est pas possible de cultiver. Les anciens tombeaux, leurs zones d'accès et les alentours immédiats constituent aussi des zones sacrées⁴⁹³.

Le droit coutumier malgache, très élaboré, dispose d'un vocabulaire approprié permettant de distinguer toutes les situations et tous les actes portant sur les biens fonciers, ce qui est particulièrement utile avec l'évolution du droit coutumier et les multiples transactions contemporaines qu'il peut justifier. On notera ici quelques principes généraux de ce droit, qui sont tous liés à une idée fondamentale : « *la fonction latente de la propriété est le maintien des valeurs traditionnelles et la sauvegarde de la cohésion du groupe* ». Il en résulte que les terres ancestrales (il s'agit du tombeau familial, des rizières, des terres de culture ancestrales, des emplacements des cases des ancêtres, et de tout terrain susceptible de recevoir la construction de la maison du chef de famille) ne peuvent faire l'objet d'aucune transaction, sauf celles qui ont été récemment acquises ; que les successions sont conçues pour permettre non seulement la dévolution des terres mais surtout de leur charge mystico-religieuse⁴⁹⁴ ; que les ventes sont assorties de conditions complexes toujours liées à cette charge religieuse⁴⁹⁴, même si ces ventes ne sont jamais définitives ; que les dons, prêts et locations de terre sont généralement des modes d'exploitation des terres.

⁴⁸⁷ Il s'agit là d'une analyse un peu schématique tant le monde coutumier connaît de variantes subtiles, mais elle est suffisante dans le contexte de la présente étude.

⁴⁸⁸ Ramolo Ratiary (article précité, p. 641) décrit ainsi le processus : « (...) avant de s'installer, il (le migrant) requiert l'autorisation du souverain local (alliance coutumière), et s'empresse par la suite d'inscrire sa propriété dans les livres fonciers de l'administration ».

⁴⁸⁹ Reconnu par l'ordonnance n° 62-004, le *fokonolona* « est constitué, suivant le cas, par tous les habitants d'un hameau, d'un village, d'un quartier, d'une commune, d'une préfecture ou même d'une sous-préfecture, ayant des intérêts communs ».

⁴⁹⁰ Il faut que le nouvel arrivant, par l'alliance, s'intègre aussi bien physiquement que religieusement au groupe dont les droits sur les terrains sont à la fois religieux et socio-juridiques. À partir de là, « la terre et la demeure acquises auront une valeur religieuse croissante car non seulement lui (l'homme traditionnel) et ses descendants selon les *zana-tany* (littéralement les fils de la terre) ou les *tera-tany* (les natifs de la terre), mais c'est aussi dans cette terre qu'ils seront enterrés » ; Rarijaona R., op. cit., p. 51.

⁴⁹¹ Rarijaona R., op. cit., p. 50.

⁴⁹² Par exemple, dans le Sud-Est, le premier défricheur devient le propriétaire définitif, même s'il laisse ensuite les terrains en friche ou à l'abandon pendant plusieurs années, ce qui provoque évidemment de multiples litiges. Cf. Rarijaona R., op. cit.

⁴⁹³ Cette dernière catégorie a une telle importance que la loi n° 60-146 du 3 octobre 1960 (art. 4, al. 2), a jugé bon de préciser que les tombeaux sont inaliénables et insaisissables, sauf « désaffectation » selon les règles coutumières.

⁴⁹⁴ L'ancien droit coutumier malgache prévoyait que « tout contrat devrait faire l'objet d'un enregistrement par les parties en présence des fonctionnaires compétents » (cf. Instructions du 4 juillet 1878) ; par ailleurs, une vente n'est jamais instantanée : il faut

Il faut enfin, toujours sur le même sujet, rappeler l'existence récente de la loi Gelose et du décret SFR (sécurisation foncière relative), ces textes relatifs à la gestion des ressources naturelles permettant de manière indirecte d'envisager un accès à l'immatriculation des terres, en particulier coutumières, individuelles ou collectives (voir le point VI ci-après).

• L'organisation administrative

Les modalités de la gestion administrative du foncier sont relativement plus classiques que les règles applicables à celui-ci. De manière générale, trois grands partenaires interviennent : l'Administration territoriale, qui reçoit les demandes, les dossiers, les transmet aux services concernés, établit les arrêtés d'attribution ; le service chargé des Domaines, responsable de l'Administration du domaine privé, qui a donc la charge du traitement des dossiers correspondants ; enfin, la Conservation foncière, ex-Chambre d'immatriculation, qui est chargée de la gestion du livre foncier et de tout ce qui touche à l'immatriculation.

Il existe par ailleurs un certain nombre de commissions résultant de la diversité des procédures, en particulier la Commission administrative de constatation, créée par le décret n° 63-256 du 9 mai 1963 pour apprécier et enregistrer les droits coutumiers dans les procédures ; la juridiction spéciale appelée « tribunal terrien », ambulante, qui se transporte sur les lieux pour consacrer le droit de propriété et trancher les litiges éventuels. Cette instance, qui n'a en fait rien d'un tribunal, est composée de fonctionnaires (notamment un de l'Administration territoriale, un des domaines)⁴⁹⁵. On peut aussi citer la commission qui intervient dans les procédures d'attribution des concessions (lors de l'enquête préalable) et au moment du constat de la mise en valeur ; celle identique, qui doit intervenir lorsqu'un individu ou une collectivité veut faire reconnaître ses droits concrétisés par une exploitation ou une mise en valeur.

On rappellera enfin que les collectivités peuvent désormais être étroitement associées à ces modalités administratives puisqu'elles ont la charge de la gestion de la propriété foncière non titrée (cf. point IV ci-après).

• Les pratiques foncières

Il est trop tôt pour évaluer l'impact de la réforme de 2005, même si celle-ci connaît une application effective dans de nombreuses régions.

Par ailleurs, on constate la transformation progressive du droit coutumier, la propriété collective tendant, dans certaines régions, à perdre de plus en plus son caractère collectif et son inaliénabilité (et donc sans doute son caractère sacré), ce qui peut même se traduire par de multiples actions de spéculation foncière⁴⁹⁶. Pour se protéger, certaines collectivités n'hésitent pas à recourir à des procédures « modernes » et à requérir l'immatriculation collective des terrains de manière à pouvoir y appliquer ensuite, sans difficulté, leurs règles coutumières. Cette « modernisation » juridique doit quand même être relativisée au regard des éléments chiffrés disponibles selon lesquels en 1996, les terrains titrés ne représentaient qu'environ 3,5 % du territoire national (mais les meilleures terres ou celles bien situées).

Il faut par ailleurs souligner, mais cela n'est pas propre à Madagascar, que la géographie juridique foncière traduit les aspirations fondamentales de chaque région⁴⁹⁷.

Les ventes foncières se rencontrent essentiellement dans les Hautes Terres, ainsi que dans les zones périurbaines, où il s'agit surtout de ventes *varo-belo* (semblable à la vente *a remere* du Code civil⁴⁹⁸). Le

que le groupe qui cède ait le temps de réfléchir à la « naturalisation » de l'acquéreur ; enfin, il faut des sacrifices et des cérémonies concrétisées notamment par l'implantation d'une pierre (autel) attestant de la nouvelle « appropriation », ainsi que des limites personnalisées de l'acquéreur. Cf. Rarijaona, op. cit. p. 66 et suivantes.

⁴⁹⁵ Décret n° 64-076 du 6 mars 1964, relatif aux tribunaux terriens ; JO RM 14 mars 1964, p. 591.

⁴⁹⁶ Ce qui a suscité l'apparition d'un nouveau terme juridique pour désigner les biens fonciers objet de ces spéculations : *filà* ou *tany-fita-diavana* (terres destinées à enrichir). Cf. Rarijaona R., p. 165.

⁴⁹⁷ Dans les Hautes Terres, on rencontre les petites concessions de fonctionnaires ou citoyens, avec peu de conflits avec les chefferies ; dans le Sud-Est, se trouvent plutôt les grandes concessions appartenant à des sociétés (en particulier sociétés nationales) ; dans le Sud et le Nord, il s'agit aussi de grandes concessions mais avec beaucoup de conflits avec les coutumiers.

⁴⁹⁸ Vente assortie d'une clause par laquelle le vendeur garde la faculté de reprendre la chose vendue dans certaines conditions, notamment de prix (il faut tenir compte d'un dédommagement éventuel), et le cas échéant, de temps et de cause.

bail rural comme le bail emphytéotique sont très peu utilisés. Par contre, le métayage, conforme à la tradition, demeure un outil juridique assez courant.

En zone rurale, « *la concession des terrains domaniaux reçoit, depuis une dizaine d'années, la faveur des aspirants à la propriété de la terre* », mais ces demandes émanent principalement des citadins, les ruraux refusant les procédures officielles, « *leur titre de propriété consistant soit dans la soumission aux autorités coutumières du lieu (pour les migrants), soit dans le respect des traditions locales* »⁴⁹⁹.

La possibilité pour des paysans sans terre d'occuper des terres non cultivées pour les exploiter semble de plus en plus utilisée, y compris dans des zones protégées, le défrichement étant fréquemment précédé par la déforestation notamment pour la production de bois de chauffage et de charbon de bois. Ces occupations doivent avoir l'accord, au moins tacite, du *fokonolona*, car pour beaucoup de paysans, l'absentéisme du propriétaire n'équivaut pas à un renoncement à son droit de propriété.

En ce qui concerne les terres insuffisamment ou non mises en valeur à intégrer dans le domaine privé, il faut un recensement préalable, puis une évaluation par une commission *ad hoc* réunissant des représentants des administrations et collectivités concernées, en présence du propriétaire. Si le terrain faisait l'objet d'un document administratif ou d'un titre de propriété, on enregistre simplement le retour au domaine privé de l'État. Dans le cas où le terrain non mis en valeur était un terrain coutumier, il doit faire l'objet d'une procédure d'immatriculation au nom de l'État.

• La gestion des conflits

« *Si titre et possession coutumière correspondent, la propriété de la terre peut être considérée comme inviolable. Si titre et possession coutumière sont en dysharmonie, soit par occupation non sollicitée, soit par contrat de droit commun, le tout peut être confirmé par acte de reconnaissance du droit 'éminent' du souverain (ou du fokonolona) sur le terrain en cause. La méconnaissance de ces données conduit à la précarité du droit allégué.* »⁵⁰⁰

Il y a beaucoup de conflits, résultant essentiellement soit d'interprétations des droits coutumiers, soit des confrontations entre le droit coutumier et le droit moderne.

Dans le premier cas, il s'agit fréquemment de contestations résultant de conventions provisoires, par exemple prêts ou locations de terres, passées devant des témoins, il peut y avoir plusieurs dizaines d'années. Avec la disparition des témoins, les emprunteurs ou locataires se déclarent propriétaires. À ces locations, on assimile les métayages et fermages nombreux à Madagascar, ce qui provoque des situations extrêmement complexes où les facteurs personnels se mêlent à des données concrètes. Il se pose donc essentiellement un problème de preuve des droits revendiqués, d'où le recours fréquent au conseil des anciens, de « ceux qui savent »⁵⁰¹.

Dans le cas des confrontations droit coutumier/droit moderne, contrairement à ce que l'on pourrait penser, ce n'est pas toujours ce dernier qui l'emporte, en dépit des mécanismes notamment de publicité, mis en place pour le rendre solide. Les tribunaux exigent la plupart du temps une analyse approfondie et concrète du dossier, comparant les deux systèmes juridiques, et il n'est pas rare que le choix soit celui d'un droit coutumier considéré comme imprescriptible et inaliénable, demeurant donc opposable au concessionnaire.

Tous les litiges sont de la compétence des tribunaux administratifs (Chambre administrative de la Cour suprême), à l'exception, paradoxalement, de ceux qui concernent les concessions, actes administratifs qui relèvent de la compétence des tribunaux civils⁵⁰². Et ce, même si conformément aux pratiques traditionnelles, les personnes concernées s'adressent souvent aux chefs traditionnels⁵⁰³, sinon aux autorités administratives pour obtenir un arbitrage avant d'aller en justice.

⁴⁹⁹ Ratiary R., article précité, p. 651.

⁵⁰⁰ Ratiary R., article précité, p. 643.

⁵⁰¹ Ces situations peuvent être tellement complexes que l'ancien droit coutumier mérima prévoyait l'irrecevabilité de toute action en revendication portant sur un terrain dès lors que le dernier témoin était mort !

⁵⁰² Art. 68 nouveau, loi n° 64-026 du 11 décembre 1926, portant modification de la loi n° 60-004.

⁵⁰³ « *Il faut tenir compte de cette répugnance, ancrée chez les malgaches, à porter devant les tribunaux les litiges intéressant 'leurs ancêtres', sauf dans les cas graves.* » Rarijaona R., op. cit. p.65.

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

La présentation qui suit tient compte des dispositions de la loi n° 2005-19, mais aussi de la loi sur la Propriété foncière non titrée adoptée en octobre 2006, et aussi, dans une moindre mesure, des dispositions antérieures à ces évolutions.

• L'intervention des collectivités décentralisées dans la gestion domaniale et foncière

Les collectivités sont responsables de la gestion de leur domaine privé et de leur domaine public.

Par ailleurs, dans la gestion domaniale générale, la question ne se pose plus de leur participation ou non à l'application de la présomption de domanialité de l'article 11 de la loi de 1960, ni des procédures domaniales liées spécifiquement à ce domaine « de transition » qui résultait de ce même article 11.

Par contre, en application des dispositions de la loi n° 2005-19, les communes, puisqu'il s'agit d'elles, sont désormais responsables d'une partie de la gestion foncière, celle de la propriété non titrée. Cette responsabilité nouvelle, dont les modalités doivent être précisées par des textes en cours de promulgation et par des normalisations techniques proposées par l'Administration centrale, est établie par différents articles de la loi n° 2005-19, parmi lesquelles on peut citer l'article 34 : « *Le service administratif compétent de la collectivité décentralisée en charge de la propriété foncière non titrée, établit un acte domanial reconnaissant comme droit de propriété l'occupation, l'utilisation ou la valorisation du terrain, à l'issue d'une procédure ad hoc, laquelle doit satisfaire aux conditions de principes ci-après : (...)* », mais aussi l'article 39 : « *Les collectivités décentralisées, notamment celles du niveau de base, mettent en place le(s) service(s) approprié(s) pour l'application des dispositions de la présente loi et des autres textes relatifs à la gestion domaniale et foncière pour l'exercice des compétences qui leurs sont reconnues* ».

On doit souligner ici deux points ; d'abord, même si la commune paraît privilégiée dans la loi et en particulier dans l'article 39, elle n'a pas pour autant le monopole de l'émission de certificats fonciers. Par ailleurs, en tenant compte des dispositions légales relatives à la matière, les collectivités décentralisées vont trouver ici un champ privilégié d'exercice de leur capacité d'autonomie dans un domaine d'une extrême sensibilité. Il s'agit là, évidemment, d'une dimension capitale de cette révolution foncière malgache dont il a été question plus haut.

• Le patrimoine des collectivités

Les collectivités qui disposent de la personnalité juridique peuvent évidemment disposer d'un patrimoine incluant un domaine privé foncier. Cela concerne notamment les communes mises en place dans le cadre de la décentralisation. Cela concerne aussi les collectivités traditionnelles dont le rôle est devenu essentiel en 1997, en particulier à propos des ressources naturelles renouvelables (cf. point VI ci-après). Cela ne signifie pas pour autant que le domaine privé national ait permis au législateur d'imaginer la naissance d'un « domaine privé communal » ou local. Cependant, il en existe une forme « dérivée » dans les modalités d'application des règles applicables à l'abus de droit.

En particulier, pour les terrains urbains, ce sont les conseils municipaux ou communaux qui peuvent décider, par délibération, « *la reprise totale ou partielle pour non-mise en valeur des propriétés privées dépassant une superficie déterminée (par décret), et ne comportant aucun bâtiment appartenant au propriétaire ni aménagement de viabilisation en vue d'une construction* »⁵⁰⁴. Bien que le texte ne le précise pas, il s'agit évidemment d'une expropriation au profit du domaine privé de la collectivité.

Des dispositions identiques s'appliquent aux terrains ruraux de plus de 5 hectares. Dans ce cas, la procédure est initiée par le sous-préfet, mais avec la participation d'une commission incluant nécessairement le maire ou la collectivité concernée. Par contre, le terrain revient au domaine privé de l'État, lequel peut évidemment en disposer librement, conformément aux dispositions de l'article 67 de la loi n° 60-004 qui prévoit : « *Les mutations entre l'État, les provinces, les communes et toutes collectivités dotées de la personnalité morale, des biens dépendant de leur domaine privé respectif, ont lieu à l'amiable et à*

⁵⁰⁴ Art. 20, ordonnance n° 62-110.

titre onéreux, soit en toute propriété, soit en jouissance et dans les formes du droit commun. Cependant, par dérogation à cette règle, les provinces et les communes ainsi que les collectivités dotées de la personnalité morale peuvent recevoir à titre de dotation, c'est-à-dire gratuitement, des biens dépendant du domaine privé de l'État. »

Tableau de synthèse : Acteurs locaux, Décentralisation et Foncier à Madagascar

Acteur local	Nature CL ou CA (1)	Capacité juridique	Autonomie financière	Patrimoine foncier	Pouvoir domanial	Fiscalité à base foncière (2)	Ressources naturelles
Faritany (région ou province)	CA/CL	Oui	Oui	Terrains immatriculés		- Revenus du patrimoine	
Arrondissement administratif							
Fokontany				Terrains coutumiers	Participation à la reconnaissance des droits de propriété non titrée sur des terrains coutumiers		Participation à la gestion, au contrôle et à l'exploitation des ressources situées sur le territoire local
Communes urbaines et rurales	CA/CL	Oui	Oui	Terrains immatriculés	Émission des certificats fonciers	Impôts et taxes à référence ou base foncière	

Remarques :

1. CL : collectivité locale, territoriale, décentralisée, etc. – CA : circonscription administrative, ne peut donc pas être considérée comme acteur local.
2. Les textes sur la décentralisation n'étant pas encore complets, il faut s'en tenir à l'information disponible. Il s'agit du principe d'attribution aux communes de la fiscalité à base foncière.

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

Le titre III de la loi n° 94-007, relative aux pouvoirs, compétences, et ressources des collectivités territoriales décentralisées, est consacré aux ressources financières et matérielles de celles-ci.

Dans ces ressources, que la loi qualifie de « *traditionnelles* » (art. 23, loi n° 94-007), le foncier apparaît de différentes manières. D'abord dans les recettes fiscales, lesquelles incluent « *les produits des centimes additionnels (...) à l'impôt foncier sur la propriété bâtie* », « *les produits de (...) l'impôt foncier sur les terrains, l'impôt sur la propriété bâtie, (...) la taxe annexe à l'impôt foncier sur la propriété bâtie* ». Mais aussi sous la forme des revenus du domaine public, et du domaine privé immobilier et mobilier. On remarquera que le législateur, très prolixe sur d'autres taxes et impôts comme par exemple la taxe sur les eaux minérales, demeure discret sur ce qui touche au foncier, à l'exception des « *centimes additionnels à l'impôt foncier sur la propriété bâtie* ». L'article 56 du texte stipule en effet que « *les communes qui entreprennent des travaux d'aménagement urbain (réhabilitation, travaux d'extension ou travaux d'équipement et d'infrastructures dans le cadre des projets financés par des organismes internationaux,*

des établissements financiers locaux, par les collectivités elles-mêmes), sont autorisées à voter un centime additionnel à l'impôt foncier sur la propriété bâtie... », le produit de cette taxe devant servir au remboursement des emprunts contractés pour financer ces travaux.

Ce qui ne signifie pas pour autant que ces collectivités disposent du pouvoir de lever l'impôt, mais plutôt qu'elles votent le taux des taxes et impôts⁵⁰⁵, dans les conditions définies par la loi.

Par ailleurs, ce même impôt foncier est aussi fonction de l'évaluation des assujettis, laquelle est effectuée par recensement, par les services compétents de l'État. On doit y ajouter les recettes potentielles de l'administration et de la gestion du domaine privé de la collectivité, relativement limitées *a priori*, même si l'État peut apporter des terrains en « dotation ».

VI. La gestion des ressources naturelles

La gestion des ressources naturelles est l'objet, à Madagascar, d'un régime juridique particulièrement remarquable, au moins sur le plan institutionnel.

• La reconnaissance institutionnelle de l'importance de l'environnement et des ressources naturelles

C'est ainsi que la Constitution révisée de 1998 en souligne l'importance : « conscient (...) de l'importance exceptionnelle des richesses et ressources végétales, animales et minières à fortes spécificités dont la nature a doté Madagascar et qu'il importe de préserver pour les générations futures »⁵⁰⁶.

Cette importance de la nature en particulier et de l'environnement en général, avait déjà été soulignée en 1990 par l'adoption d'une loi relative à la Charte de l'Environnement malgache⁵⁰⁷, fondée sur une définition très large de l'environnement, « ensemble des milieux naturels et artificiels, y compris les milieux humains et les facteurs sociaux et culturels qui intéressent le développement national »⁵⁰⁸.

Or, dans le même temps, il convenait de tenir compte du fait que « des études (nombreuses) montrent que le domaine de l'État est plus soumis à dégradation que les ressources collectives qui n'en font pas partie. Les forêts collectives ou sacrées ne semblent pas avoir la même sensibilité au feu que les forêts classées : l'occupation des espaces du domaine de l'État relève de stratégies de réappropriation de terres à des fins individuelles ou collectives. »⁵⁰⁹

Ce constat a suscité l'idée de transférer une partie des responsabilités de gestion de l'espace et de certaines ressources naturelles au niveau local. Cette perspective a fait l'objet de débats multiples et a commencé à se concrétiser institutionnellement dans deux documents, la « Déclaration de Mahajanga » (26 novembre 1994), et celle d'Antsirabe (12 mai 1995).

La nouvelle démarche proposée s'inscrit par ailleurs dans le contexte de la nouvelle loi de décentralisation adoptée en avril 1995. Celle-ci maintient les *fokonolona*, collectivités coutumières, supprime les *fokontany* (au moins en tant que collectivités), et donne aux communes une place essentielle dans l'organisation administrative du territoire.

• Lier la gestion des ressources naturelles et la gestion du sol

Une nouvelle loi adoptée en 1996⁵¹⁰, dite loi Gelose (Gestion locale sécurisée), doit permettre la mise en place d'une politique nationale de gestion des ressources naturelles renouvelables appartenant à

⁵⁰⁵ Art. 25, loi n° 94-007 précitée : « Leurs taux sont fixés annuellement par les conseils respectifs des collectivités territoriales décentralisées à l'exception de ceux fixés par la loi de Finances. »

⁵⁰⁶ Préambule de la Constitution de 1998, précitée.

⁵⁰⁷ Loi n° 90-033 du 21 décembre 1990, relative à la Charte de l'Environnement malgache (*Journal officiel* de la République démocratique de Madagascar, n° 2 035 du 24 décembre 1990, pages 2 540-2 589).

⁵⁰⁸ Art. 2, loi n° 90-033 précitée.

⁵⁰⁹ Bertrand A. et Weber J., op. cit., p. 3.

⁵¹⁰ Loi n° 96-025 du 30 septembre 1996, relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables, et décret n° 98-610 du 13 août 1998, réglementant la mise en œuvre de la sécurisation foncière relative.

l'État par les collectivités locales, en l'occurrence les *fokonolona*, même si celles-ci ne sont pas reconnues comme collectivités décentralisées et autonomes. Ce pouvoir ainsi donné aux collectivités les plus proches des réalités naturelles doit permettre de compenser la « non-gestion » de celles-ci par des autorités administratives nombreuses mais manquant presque totalement de moyens de travail, en particulier pour se déplacer sur leur territoire de compétence. Ces multiples administrations incluent évidemment celle chargée de l'administration du domaine privé de l'État.

Les ressources naturelles susceptibles d'être gérées selon le modèle Gelose doivent relever soit du domaine de l'État, soit du domaine des collectivités territoriales. Elles peuvent consister dans « *les forêts, la faune et la flore sauvages aquatiques et terrestres, l'eau et les territoires de parcours* »⁵¹¹.

La loi Gelose entend se baser sur quelques principes essentiels :

- la possibilité de confier par le biais d'un contrat de gestion et d'un cahier des charges la gestion des ressources naturelles à la communauté de base, les ressources visées étant celles situées dans le domaine de l'État, celui des collectivités territoriales, « *et sur lesquelles les communautés ont traditionnellement un droit d'usage reconnu* » ;
- l'organisation des rapports entre la communauté de base et l'Administration locale, le texte précisant qu'il s'agit de la commune et donc d'elle seule, par le cahier des charges et les lois et règlements. Une ou plusieurs communautés peuvent décider de prendre en main la gestion de ressources naturelles situées sur leur territoire. Elles font acte de candidature auprès de la commune concernée. Celle-ci doit procéder à l'agrément de la candidature, lequel doit être précédé de la négociation du contrat et du cahier des charges mentionnés au point précédent ;
- l'organisation des rapports internes à la communauté concernant les droits par voie de *dina*. Une entente, – *dina* –, est établie, définissant les modalités de cette opération (inventaire des ressources, mise en place des règles de gestion y compris l'exploitation et le contrôle, sanctions). Le *dina* doit être visé par le maire de la commune concernée. Un point capital de la démarche est de permettre aux collectivités intéressées de dégager des ressources à partir de cette gestion protectrice de l'écologie. Une fiscalité *ad hoc* doit être conçue et mise en place, tenant compte des productions, des zones, des modalités et coûts de gestion pour la collectivité concernée ;
- l'identification de la communauté de base reposant sur le volontariat et la convergence d'intérêt de ses membres. La réforme s'appuie par ailleurs sur une nouvelle structure, plus précisément la communauté de base, laquelle est définie comme étant « *constituée par le groupement volontaire d'individus unis par les mêmes intérêts et obéissant à des règles de vie commune. Elle regroupe selon le cas, les habitants d'un hameau, d'un village ou d'un groupe de village. La communauté de base est dotée de la personnalité morale. Elle fonctionne comme une ONG selon les réglementations en vigueur.* »⁵¹² Il ne peut donc s'agir, semble-t-il, comme on le disait plus haut, que des *fokonolona*.

Cette réforme de la gestion des ressources tient compte de manière étroite du contexte « foncier », ce qui constitue une nouveauté considérable mais assurément incontournable. En effet, même si la procédure Gelose ne s'applique pas à la terre, « *l'agrément confère à la communauté de base bénéficiaire pendant la période indiquée à l'acte, la gestion de l'accès, de la conservation et de la valorisation des ressources objet du transfert de gestion...* »⁵¹³. Ce qui sous-entend évidemment un certain contrôle foncier. C'est dans ce sens qu'il faut comprendre le contenu du décret n° 98-610 réglementant la mise en œuvre de la Sécurisation foncière relative, dont l'article 1 précise : « *En application de la loi n° 96-025 du 30 septembre 1996 relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables, la Sécurisation foncière relative, dénommée SFR par la suite, est définie comme une procédure consistant en la délimitation du terroir d'une communauté locale de base bénéficiaire de la gestion de ressources naturelles renouvelables, ainsi qu'au constat des occupations comprises dans le terroir.* »

Cette démarche, logique puisqu'elle est susceptible de faciliter l'identification des accès aux ressources du terroir, prend encore plus d'importance foncière à travers l'article 2 du décret selon lequel la SFR «

⁵¹¹ Art. 2, loi n° 96-025.

⁵¹² Art. 3, loi n° 96-025 précitée.

⁵¹³ Art. 43, loi n° 96-025 précitée.

constate uniquement le droit de jouissance des occupants et peut constituer une étape vers l'immatriculation foncière ». La procédure utilisée s'apparente d'ailleurs fortement à celle de l'immatriculation, en particulier sous l'angle du bornage et du levé de périmètre⁵¹⁴. Et ce, même si les documents de la Sécurisation foncière relative sont spécifiés comme étant SFR. Enfin, confirmation ultime, l'aboutissement de la SFR ne peut être que l'immatriculation des terrains concernés, sous une forme collective, au profit de la communauté, même si « *chaque occupant peut, à tout moment, demander l'immatriculation de ses parcelles, lesquelles seront immédiatement soustraites du régime SFR* » (art. 15). On peut même déduire de cette dernière disposition que le droit foncier l'emporte toujours sur le droit des ressources renouvelables. Dans la même logique, « *les propriétés déjà immatriculées et celles déjà affectées (...) ne sont pas soumises au régime SFR* » (art. 17).

Il est difficile d'apprécier la portée de la législation Gelose compte tenu de son caractère récent (en particulier pour le décret SFR). On peut tout au plus avoir quelques indications mais qui portent surtout sur la gestion des ressources plutôt que sur la démarche foncière qui ne présentera d'intérêt qu'à terme⁵¹⁵.

• Une nouvelle gestion forestière adaptée à la gestion foncière sécurisée

Ce dispositif a été en outre complété par une nouvelle législation forestière en 1997⁵¹⁶, dont l'exposé des motifs souligne bien les objectifs : « (...) *En effet, non seulement le pays est en train de perdre son capital forestier du fait du prélèvement irrationnel et abusif de la ressource bois et des défrichements des ressources forestières, mais il fallait aussi tenir compte de la politique nationale de l'Environnement et des orientations majeures prises par Madagascar quant à la politique de désengagement de l'État et à la redéfinition de l'équilibre des pouvoirs entre les différents niveaux de l'Administration à travers la décentralisation effective.* » Cette législation, de manière réaliste, entend notamment se fonder sur « *la prise en compte et la modernisation du droit d'usage et la reconnaissance de la vocation des communautés traditionnelles à la gestion des forêts* ». Cette législation reconnaît également, de manière expresse, l'existence de forêts des collectivités territoriales décentralisées (cf. articles 25, et 28 à 37). Quant aux droits dits traditionnels, l'article 41 en fixe le régime sous la forme d'un principe, renvoyant par ailleurs à la loi Gelose plus haut mentionnée : « *En vue de permettre la participation effective des populations rurales à la conservation durable des ressources naturelles renouvelables, telle que prévue par la loi relative à la gestion communautaire locale des ressources naturelles renouvelables, les membres du fokonolona sont autorisés à exercer leurs droits d'usage traditionnels individuellement ou collectivement dans les forêts de l'État, des collectivités territoriales décentralisées, des établissements publics et des personnes privées dans la mesure où lesdits droits n'auront pas été purgés.* »

En fait, le véritable enjeu est celui de lier la gestion forestière et la gestion foncière. Il est clair que depuis 2005, le principe fondamental sur lequel s'appuyait le droit forestier, à savoir la domanialité présumée des terrains non titrés, est aujourd'hui remis en cause. Il faudra donc suivre attentivement les modalités d'application de la loi de 2005 à des terrains forestiers revendiqués par des détenteurs privés pour voir quel champ d'application peut connaître la loi sur la Propriété non titrée et *a contrario*, le Code forestier.

⁵¹⁴ L'article 7 du décret est de ce point de vue là très clair : « *Les délimitations et enquêtes parcellaires effectuées publiquement par un géomètre assermenté sont réputées contradictoires.*

Un état parcellaire faisant ressortir : les références de la parcelle ; le ou les occupants ; la consistance de l'immeuble et éventuellement la superficie approximative ; les litiges éventuels, sera dressé. Un plan parcellaire expédié ou un agrandissement photographique sera annexé audit état. »

⁵¹⁵ On consultera cependant avec profit le mémoire d'un candidat ingénieur du Génie rural de l'Engref : *Usages forestiers et production de charbon de bois en périphérie d'une aire protégée à Madagascar. L'improbable gestion locale sécurisée (Gelose) des ressources forestières*, Alain Brondeau, Montpellier, 1999.

⁵¹⁶ Loi n° 97-017 du 8 août 1997, portant révision de la législation forestière.

Annexe : Éléments de législation relatifs à Madagascar

- **Organisation et administration du territoire**

- Loi n° 93-005 promulguée le 26 juin 1994, portant orientation générale de la politique de décentralisation
- Loi n° 94-039 du 3 janvier 1995, modifiant et complétant les dispositions de la loi n° 93-005 du 28 janvier 1994, portant orientation générale de la politique de décentralisation
- Loi n° 94-001 du 26 avril 1995, fixant le nombre, la délimitation, la dénomination et les chefs-lieux des collectivités territoriales décentralisées avec amendements
- Loi n° 94-006 du 26 avril 1995, relative aux élections territoriales
- Loi n° 94-007 du 26 avril 1995, relative aux pouvoirs, compétences et ressources des collectivités territoriales décentralisées
- Loi n° 94-008 du 26 avril 1995, fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des collectivités territoriales décentralisées
- Loi n° 94-009 du 26 avril 1995, portant statut particulier de la ville d'Antananarivo, capitale de Madagascar
- Loi n° 94-010 du 26 avril 1995, portant statut particulier des communes urbaines de Nosy-Be et de Sainte-Marie
- Décret n° 94-608 du 6 octobre 1994, relatif à la participation active de la population rurale à la sécurité locale et à la lutte contre les vols de bœufs
- Décret n° 95-040 du 17 janvier 1995, portant création des délégations générales du Gouvernement auprès des *Fivondronampokontany*
- Décret n° 95-041 du 17 janvier 1995, fixant l'organisation, le fonctionnement et les attributions des délégations générales du Gouvernement auprès des *Fivondronampokontany*
- Décret n° 95-358 du 16 mai 1995, portant modification du tableau annexé au décret n° 95-040 du 17 janvier 1995
- Décret n° 95-381 du 26 mai 1995, fixant le nombre et la délimitation des arrondissements de la commune d'Antananarivo
- Arrêté interministériel n° 3631/95/MFB/MID/MEP du 18 juillet 1995, fixant les règles de fonctionnement, de l'organisation et des attributions du Comité local de développement (CLD)
- Décret n° 95-769 du 14 décembre 1995, chargeant les présidents de la Délégation spéciale des *Fivondronampokontany* à assumer provisoirement les fonctions de représentants de l'État au niveau des communes
- Décret n° 96-005 du 9 janvier 1996, fixant l'organisation, le fonctionnement et les attributions de la Préfecture de police pour la ville d'Antananarivo, capitale de Madagascar
- Décret n° 96-168 du 6 mars 1996, relatif à la mise en place des départements à Antananarivo Renivohitra, Nosy-Be et Sainte-Marie, en application des lois n° 94-009 du 26 avril 1995 et n° 94-010 du 26 avril 1995, portant respectivement statut particulier de la ville d'Antananarivo Renivohitra, capitale de Madagascar, et des communes urbaines de Nosy-Be et Sainte-Marie

- Décret n° 96-169 du 6 mars 1996, portant application des dispositions de la loi n° 94-007 du 26 avril 1995, relative aux pouvoirs, compétences et ressources des collectivités territoriales décentralisées
- Décret n° 96-170 du 6 mars 1996, fixant les taux des indemnités et avantages alloués aux élus et aux membres de bureau exécutif, ainsi qu'aux trésoriers des collectivités territoriales décentralisées au niveau des communes
- Arrêté n° 1273/96/MIDST du 25 mars 1996, portant délégation de pouvoirs aux représentants de l'État au niveau des communes
- Décret n° 96-256 du 27 mars 1996, fixant les conditions de rémunération du représentant de l'État au niveau des communes et du délégué administratif d'arrondissement
- Arrêté n° 3737/96/MBFP/SG du 14 juin 1996, fixant le mode de présentation et la nomenclature des budgets des communes urbaines et des communes rurales
- Arrêté n° 3738/MBFP/SG du 14 juin 1996, fixant le régime de la comptabilité des communes rurales de première catégorie
- Arrêté n° 3739/MBFP/SG du 14 juin 1996, fixant le régime de la comptabilité des communes rurales de deuxième catégorie
- Décret n° 96-241 du 20 juin 1996, instituant une carte de fonction pour les présidents et vice-présidents des bureaux exécutifs, maires et leurs adjoints, et pour les présidents et vice-présidents des conseils des collectivités territoriales décentralisées
- Décret n° 96-833 du 11 septembre 1996, modifiant certaines dispositions du décret n° 96-250 du 27 mars 1996, portant création des circonscriptions administratives de l'Administration territoriale à Madagascar
- Décret n° 96-834 du 11 septembre 1996, complétant certaines dispositions du décret n° 96-251 du 27 mars 1996, fixant l'organisation et les attributions des *fokontany* et des arrondissements administratifs
- Décret n° 96-898 du 25 septembre 1996, fixant les attributions du maire
- Loi n° 2004-001 du 17 juin 2004, relative aux régions
- Décret n° 2004-299 du 3 mars 2004, fixant l'organisation, le fonctionnement et les attributions du *fokontany*
- Décret n° 2004-859 du 17 septembre 2004, fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des régions, en application des dispositions transitoires de la loi n° 2004-001 du 17 juin 2004 relative aux régions
- Décret n° 2005-012 du 11 janvier 2005, portant création des districts et des arrondissements administratifs
- Décret n° 2007-151 du 19 février 2007, modifiant certaines dispositions du décret n° 2004-299 du 3 mars 2004, fixant l'organisation, le fonctionnement et les attributions du *fokontany*

• Gestion domaniale et foncière

Cadre général domanial et foncier

- Ordonnance n° 62-110 du 1er octobre 1962, relative aux sanctions pour les abus du droit de propriété et au transfert à l'État des propriétés non exploitées
- Ordonnance n° 83-030 du 27 décembre 1983, tendant à renforcer la protection, la sauvegarde et la conservation du domaine privé national et du domaine public
- Décret n° 63-526 du 9 mai 1963, fixant la composition des commissions prévues par les articles 20 et 27 de la loi n° 60-004
- Loi n° 2005-19, fixant les principes généraux de gestion des terres

Domaine public

- Ordonnance n° 83-030 du 27 décembre 1983, tendant à renforcer la protection, la sauvegarde et la conservation du domaine privé national et du domaine public
- Décret n° 64-291 du 22 juillet 1964, fixant les règles relatives à la délimitation, l'utilisation, la conservation et la police du domaine public
- Loi n° 2008-13 du 23 juillet 2008, portant régime du domaine public

Domaine privé

- Loi n° 2008-14 du 23 août 2008, portant régime juridique du domaine privé

Régime de l'immatriculation et de la propriété foncière

- Loi du 9 mars 1896, sur la propriété foncière indigène
- Ordonnance n° 60-146 du 3 octobre 1960, relative au régime foncier de l'immatriculation
- Ordonnance n° 62-036 du 19 septembre 1962, modifiant l'ordonnance n° 60-146
- Ordonnance n° 74-034 du 10 décembre 1974, modifiant l'ordonnance n° 60-146
- Ordonnance n° 74-021 du 20 juin 1974, abrogeant et remplaçant l'ordonnance n° 62-110 du 1^{er} octobre 1962, sanctionnant l'abus de droit de propriété et prononçant le transfert à l'État des propriétés non exploitées
- Loi n° 90-028 du 19 décembre 1990, modifiant l'ordonnance n° 60-146
- Décret n° 60-529 du 28 décembre 1960, réglementant les modalités d'application de l'ordonnance n° 60-146 du 3 octobre 1960
- Loi n° 2006-31 du 20 décembre 2006, fixant le régime juridique de la propriété privée non titrée
- Décret n° 2007-1109 du 18 décembre 2007, fixant les modalités d'application de la loi n° 2006-31 sur la propriété privée non titrée

Cadastre et immatriculation collective

- Loi n° 67-029 du 18 décembre 1967, modifiant certaines dispositions de la loi domaniale n° 60-004
- Ordonnance n° 74-034 du 10 décembre 1974, modifiant certaines dispositions de l'ordonnance n° 60-146 du 3 octobre 1960, relative au régime de l'immatriculation
- Décret n° 68-213 du 21 mai 1968, fixant la procédure des opérations de délimitation d'ensemble

Expropriation pour cause d'utilité publique

- Ordonnance n° 62-023 du 19 septembre 1962, relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique, à l'acquisition amiable de propriétés immobilières par l'État ou par les collectivités publiques secondaires et aux plus-values foncières
- Décret n° 63-00 du 16 janvier 1963, fixant les modalités d'application de l'ordonnance n° 62-023 du 19 septembre 1962

Textes agro-fonciers

- Ordonnance n° 62-043 du 19 septembre 1962, réglementant l'acquisition des fonds ruraux par des coopératives de tenanciers agricoles
- Ordonnance n° 62-045 du 19 septembre 1962, portant statut du fermage et du métayage
- Ordonnance n° 62-064 du 27 septembre 1962, relative au bail emphytéotique

- Loi n° 66-026 du 19 décembre 1966, tendant à assurer la mise en culture des terres à vocation agricole
- Ordonnance n° 73-073 du 1^{er} décembre 1973, portant orientation du développement rural
- Ordonnance n° 74-002 du 20 juin 1974, définissant les orientations du régime foncier et précisant les conditions générales d'exécution des travaux d'aménagement foncier en milieu rural

- **Gestion des ressources naturelles**

- Loi n° 90-033 du 21 décembre 1990, relative à la Charte de l'Environnement malgache
- Loi n° 96-025 du 30 septembre 1996, relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables

- **Textes relatifs à l'urbanisme**

Urbanisme

- Ordonnance n° 60-167 du 3 octobre 1960, relative à l'urbanisme
- Ordonnance n° 92-033 du 17 juillet 1992, portant modification de certaines dispositions de l'ordonnance n° 60-167 du 3 octobre 1960 relative à l'urbanisme
- Décret n° 63-192 du 27 mars 1963, fixant le Code de l'urbanisme et de l'habitat
- Décret n° 69-335 du 29 juillet 1969, portant modification du décret n° 63-192 du 27 mars 1963 fixant le Code de l'urbanisme et de l'habitat
- Arrêté n° 992 du 11 avril 1963, définissant les dérogations admises au décret n° 63-192 du 27 mars 1963, fixant le Code de l'urbanisme et de l'habitat
- Arrêté n° 310 du 3 février 1964, fixant les modalités de demande d'alignement
- Décret n° 67-146 du 30 mars 1967, portant nomination des membres du Comité national d'urbanisme et des commissions préfectorales d'urbanisme
- Décret n° 88-025 du 22 janvier 1988, portant création du Comité technique national pour le développement urbain
- Décret n° 92-527 du 15 mai 1992, portant réglementation de l'usage du sol et de la construction dans la plaine d'Antananarivo

Habitat et permis de construire

- Arrêté du 28 février 1948, sur la sécurité à observer pour les constructions à proximité des lignes d'énergie électrique
- Délibération n° 58-44/AR du 28 avril 1958, relative aux dispositions particulières concernant les constructions en cités d'habitation individuelles ou collectives, dites « économiques » à Madagascar
- Décret n° 61-600 du 8 novembre 1961, portant code du fonds de l'habitat à Madagascar
- Ordonnance n° 62-115 du 1^{er} octobre 1962, relative au permis de construire des bâtiments et aux lotissements
- Arrêté n° 3 321 du 27 décembre 1963, fixant les modalités d'enregistrement des permis de construire
- Arrêté n° 180 du 16 janvier 1964, relatif aux constructions de lotissements à usage d'habitation entreprises par tout établissement public ou société d'économie mixte
- Décret n° 82-287 du 28 juillet 1987, portant création du Fonds de l'infrastructure pour habitat urbain

FICHE PAYS

15

Mali

I. Le cadre général

Le cadre général est défini par une remise en cause complète, depuis 1991, du dispositif institutionnel et de ses diverses modalités d'application. Cette rénovation de l'appareil de l'État, avec pour corollaire l'émergence de véritables collectivités locales, dotées de pouvoirs, de compétences, de moyens, intervient dans un pays qui demeure extrêmement vulnérable aux variations climatiques, compte tenu de sa position sahélienne, de l'importance du désert, de l'éloignement des côtes océaniques. Mais il y a un point fort qui ne doit surtout pas être oublié : le Mali est aussi un pays dont l'histoire est longue et riche. De ce passé, il demeure un sentiment de fierté, de respect de soi et de la tradition, d'ouverture aux autres sans réticence, qui sont autant de qualités pour se développer dans un monde de plus en plus ouvert aux échanges commerciaux, techniques, parfois militaires, mais pas forcément plus humain. Dans un tel environnement, le pari de la décentralisation est donc passionnant à suivre. Il est en route.

Le Mali est relativement vaste, surtout comparé à beaucoup d'autres pays de la sous-région, puisque sa superficie est de 1 240 190 km².⁵¹⁷ Les altitudes sont faibles, le point culminant étant le mont Hombori (1 555 m) dans le Gourma. Il faut souligner la présence de deux fleuves importants, le Sénégal et surtout le Niger.

La population était estimée à 14 millions d'habitants en 2006, avec un taux de croissance annuel de 3 %, dont environ 30 % d'urbains⁵¹⁸.

La situation économique du Mali est le résultat de multiples contraintes, dont certaines ont déjà été évoquées. Il s'agit d'un pays enclavé, c'est-à-dire qui dépend presque complètement de ses voisins (notamment la Côte d'Ivoire, pour le port d'Abidjan et la voie goudronnée ; et le Sénégal, pour le port de Dakar et la voie ferrée qui en provient) pour ses échanges, aussi bien à l'importation qu'à l'exportation. Il s'agit d'un pays très largement désertique ou semi-désertique, les zones sahéliennes et soudaniennes étant par ailleurs extrêmement vulnérables et soumises aux aléas climatiques qui peuvent consister, comme dans la première moitié des années 1970, en sécheresse redoutable. Enfin, les ressources locales sont extrêmement réduites.

L'économie malienne reste donc largement agro-pastorale, puisque ce secteur contribue pour plus de 46 % au PIB et qu'il emploie 70 % de la population active⁵¹⁹. Les ressources minières consistent surtout en or, en pleine croissance, dont l'exploitation est traditionnelle (cf. place et rôle historique du Mali), et industrielle avec de plus en plus de concessionnaires privés (notamment sud-africains). Le phosphate est également exploité, mais de manière limitée, dans la région de Bourem. Les activités secondaires sont faibles (à peine 14 % du PIB), et consistent, outre le bâtiment et les travaux publics, dans les industries agro-alimentaires (conserveries), la production d'électricité (hydroélectrique), les cigarettes et allumettes, et le textile.

⁵¹⁷ Cf. Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde*, 2006, p. 391.

⁵¹⁸ Cf. *Atlas Jeune Afrique* précité, p. 132.

⁵¹⁹ *Les États d'Afrique, de l'océan Indien et des Caraïbes : situation économique et financière en 1991. Perspectives d'évolution en 1992*, Ministère de la Coopération et du Développement, Paris, 1992, p. 257.

L'histoire tient une place particulièrement importante dans le cas du Mali compte tenu de la multiplicité des royaumes et empires qui s'y sont succédés⁵²⁰ et ce depuis une date très ancienne. Cette longue et riche histoire n'est pas sans avoir une forte influence sur le processus de décentralisation mis en œuvre depuis quelques années, même si cette dimension est largement ignorée de l'observateur non informé⁵²¹. En 1890, le Soudan français est à peu près créé. Le 17 janvier 1959, Modibo Keita et Senghor créent la Fédération du Mali, laquelle proclame son indépendance le 20 juin 1960. Le 19 août, le Sénégal se retire de la fédération. Le 22 septembre, l'Assemblée proclame la création de la République du Mali. Celle-ci va connaître trois grandes phases : celle de Modibo Keita du 22 septembre 1960 au 19 novembre 1968, autoritaire et monopartiste, d'inspiration socialiste ; celle des militaires du 19 novembre 1968 à mars 1991, régime d'abord très autoritaire ; enfin, celle de la démocratie depuis 1991. La Constitution est adoptée par référendum le 12 janvier 1992, suivie par des élections municipales, législatives et présidentielles. Mais c'est aussi le processus de décentralisation qui s'amorce progressivement dans le respect des nouveaux principes constitutionnels. Il faut simplement pour terminer indiquer que selon les commentaires disponibles, le Gouvernement actuel serait moins sensible aux enjeux de la décentralisation que celui du président Konaré qui avait mis en place celle-ci. On peut imaginer que les difficultés matérielles rencontrées dans la mise en œuvre concrète de la décentralisation n'y sont pas étrangères. Mais selon d'autres avis, le choix des compétences comme l'absence de certaines compétences essentielles, au niveau local, en particulier celles relatives à la gestion de la terre et des ressources naturelles, n'y sont pas étrangères non plus.

II. L'organisation administrative territoriale

L'organisation administrative du territoire repose sur une priorité de la décentralisation reconnue par la Constitution du 12 janvier 1992 (articles 97 et 98)⁵²², laquelle a créé les collectivités territoriales et posé le principe de leur libre administration par des conseils élus.

Pour favoriser cette implantation, la Constitution a également prévu l'existence d'un Haut Conseil des collectivités qui doit être saisi par le Gouvernement pour toute question concernant lesdites collectivités⁵²³. Ce Haut Conseil a en effet « *pour mission d'étudier et de donner un avis motivé sur toute politique de développement local et régional* »⁵²⁴. Cette initiative constitutionnelle a été concrétisée par un premier texte de valeur légale, l'ordonnance n° 91-039/P-CTSP du 8 août 1991, déterminant les circonscriptions administratives et les collectivités territoriales en République du Mali, suivi de nombreux autres dont la loi n° 95-034, du 12 avril 1995, portant Code des collectivités territoriales en République du Mali.

La loi n° 93-008 prévoit cinq catégories de collectivités territoriales (locales), dont certaines correspondent à des circonscriptions administratives déjà existantes : la région (au nombre de 8), le district de Bamako, le cercle (49 au total), la commune urbaine et la commune rurale, correspondant dans la pratique à trois niveaux de décentralisation : la région, le cercle, la commune. En outre, la loi portant Code des collectivités précise que les communes urbaines sont subdivisées en quartiers, et les communes rurales en villages (ou en fractions dans les zones nomades).

520 La première organisation historique est celle de l'Empire du Ghana, « le pays de l'or » selon l'astronome Al Fazari (VIIe siècle), qui, étendu sur le Mali, la Mauritanie, la Guinée et le Sénégal, a duré du VIe au XIIIe siècle. L'Empire du Mali prend la suite. En 1630, les Peuls du Macina et les Bambara de Ségou mettent un terme à l'empire qui disparaîtra définitivement en 1670. L'histoire se poursuit alors avec l'Empire de Ségou créé au XVIIe siècle par Kaladian Coulibaly, avec comme capitale Sekou Koro, jusqu'en 1862. La chute de Ségou prise par El Hadj Omar en marque la fin. Commence alors la grande période islamique, qui sera marquée par trois grandes figures : Cheickou Hamadou (1775-1844), fondateur de l'empire peul du Macina ; El Hadj Omar (1794-1864), fondateur de l'Empire toucouleur ; et Samory.

521 Cf. Toe R., *La décentralisation au Mali. Ancrage historique et dynamique socio-culturelle*, Mission de décentralisation et des réformes institutionnelles, Bamako, 1997, 37 p.

522 Art. 97 : *Les collectivités territoriales sont créées et administrées dans les conditions définies par la loi*. Art. 98 : *Les collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions fixées par la loi*.

523 Cf. articles 99 à 104.

524 Cf. article 99 de la Constitution.

Toutes ces collectivités sont dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière⁵²⁵. Elles règlent par délibération leurs affaires propres⁵²⁶. Il est donc indispensable qu'elles « *s'administrent librement par des assemblées ou conseils élus* », lesquels élisent en leur sein l'organe exécutif dont la composition est fixée par la loi⁵²⁷. Toutes ces collectivités disposent d'un domaine public et d'un domaine privé composé « *de biens meubles et immeubles acquis à titre onéreux ou gratuit* »⁵²⁸. Les règles spécifiques à ces domaines sont fixées par une loi appropriée.

La région est la collectivité de niveau supérieur. « *Elle a une fonction de mise en cohérence des stratégies de développement et d'aménagement du territoire.* »⁵²⁹ Elle dispose d'une assemblée régionale composée des membres élus en leur sein par les conseils des cercles qui la composent, le nombre des élus étant proportionnel à celui des habitants du cercle considéré⁵³⁰. L'assemblée dispose d'un bureau composé du président et de deux vice-présidents élus en son sein.

« *Le cercle est la collectivité de niveau intermédiaire de mise en cohérence entre la région et la commune. (...) Il regroupe des communes.* »⁵³¹ Il dispose d'un conseil de cercle composé de membres élus en leur sein par les conseils communaux au prorata de leur population⁵³². Ce conseil élit en son sein un bureau composé d'un président et de deux vice-présidents⁵³³.

Dans ce dispositif, la commune est assurément la collectivité territoriale de base. Elle est dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. La définition de son cadre territorial, pourtant nécessaire pour définir les conditions pratiques de l'exercice de ses compétences et responsabilités, est pour le moins ambiguë et correspond en droit à l'identification des conditions à remplir pour accéder au statut communal : « *l'érection en commune doit remplir avant toute considération le critère fondamental de l'adéquation du cadre territorial et humain concerné, qui se traduit par la réunion de certaines conditions dont la volonté de vivre ensemble, l'existence de liens de solidarité et la viabilité économique* »⁵³⁴. En clair, le territoire communal doit correspondre à une certaine réalité sociale et économique, ce qui est bien mais évidemment difficile à établir.

Encore faut-il aussi arriver à concrétiser les limites de ce territoire et à les « implanter » sur le terrain, ce qui est un tout autre défi⁵³⁵, mais qui sera absolument nécessaire pour que l'on passe de la théorie, de la loi, des élections, à la gestion des affaires quotidiennes.

La commune peut être urbaine ou rurale⁵³⁶. On peut donc s'étonner que le législateur ne soit pas plus précis sur la caractérisation de l'une ou l'autre commune. Les éléments d'appréciation dont on dispose sont en effet les suivants : « *La commune urbaine se compose essentiellement de quartiers. La commune rurale se compose essentiellement de villages et/ou fractions.* »⁵³⁷ On devrait donc en conclure que la qualification dépend exclusivement de cette composition de la commune considérée, envisagée sous l'angle de la « dominance », soit du quartier, soit du village. Il faut donc alors se référer à la défini-

⁵²⁵ Cf. art. 1, al. 2, loi n° 93-008.

⁵²⁶ Cf. art. 4, loi n° 93-008.

⁵²⁷ Cf. art. 5, loi n° 93-008.

⁵²⁸ Cf. art. 12, loi n° 93-008.

⁵²⁹ Cf. art. 123, loi n° 95-034.

⁵³⁰ Cf. art. 124, loi n° 95-034.

⁵³¹ Cf. art. 74, loi n° 95-034.

⁵³² Cf. art. 75, loi n° 95-034.

⁵³³ Cf. art. 105, loi n° 95-034.

⁵³⁴ Art. 3, loi n° 95-034.

⁵³⁵ Une approche technique a été proposée dans un mémoire de maîtrise spécialisé en Aménagements fonciers et systèmes cadastraux, par Yves Crosnier sous le titre *Problématiques foncières en Afrique : des outils sont disponibles*. Même si l'analyse juridique est loin d'être complète, voire parfois erronée, même au niveau des concepts de base, la méthodologie proposée pourrait être approfondie. Elle rejoint par certains côtés celle utilisée dans le plan foncier de Côte d'Ivoire.

⁵³⁶ Art. 1, alinéa 1, loi n° 93-008 précitée.

⁵³⁷ Art. 2, loi n° 95-034 précitée ; on peut par ailleurs indiquer que les lois antérieures ne sont pas plus prolixes. En particulier la loi n° 93-008 qui évoque les deux catégories de communes comme si cela allait de soi, alors que l'ordonnance n° 91-039 ne parle que des communes en général, sans envisager leur caractère urbain ou rural.

tion de chacun de ces composants potentiels. L'article 60 de la loi n° 95-034 identifie chacun de ceux-ci de la même manière : communauté de base ; le village en milieu rural sédentaire, la fraction en milieu nomade, le quartier en milieu urbain. L'article suivant précise que la reconnaissance de chaque communauté est faite par arrêté du représentant de l'État au niveau régional, « à la demande des populations, après avis du conseil communal », selon des critères qui doivent être fixés par arrêté du ministre chargé des Collectivités territoriales. On doit se rappeler ici que de la clarification du caractère urbain ou rural de la commune va notamment dépendre la caractérisation urbaine ou rurale des terres situées sur le territoire de celle-ci.

La commune dispose d'un conseil élu, dont le nombre des membres est proportionnel à la taille de la population de la commune (de 11 membres pour moins de 10 000 habitants, jusqu'à 45 pour celles de plus de 200 000 habitants)⁵³⁸. Le conseil communal « règle par ses délibérations les affaires de la commune » ; il délibère notamment sur les plans d'occupation et les opérations d'aménagement de l'espace communal, la gestion domaniale et foncière et l'acquisition du patrimoine⁵³⁹. Il doit prendre l'avis du ou des conseil(s) de village et/ou de fraction ou des chefs de quartier dans un certain nombre de cas, en particulier pour ce qui touche à l'utilisation de l'espace communal⁵⁴⁰. Le conseil élit en son sein le bureau communal constitué du maire et de ses adjoints. « Le maire est chargé de l'exécution des délibérations du conseil municipal... »⁵⁴¹. Il est par ailleurs chargé de la police municipale, de veiller au respect des lois et règlements ; il est officier de police judiciaire et officier d'état civil.

Il faut souligner que si la commune urbaine se compose de quartiers et la commune rurale de villages et/ou fractions⁵⁴², toutes ces subdivisions ne sont que des découpages administratifs ne disposant ni de la personnalité morale, ni de l'autonomie financière. La loi les qualifie d'ailleurs de « communautés de base »⁵⁴³, en précisant que ces subdivisions sont reconnues en tant que telles par « arrêté du représentant de l'État au niveau régional, à la demande des populations, après avis du conseil communal ». Elles ne sont donc pas dans la position de pouvoir régler par leurs délibérations les affaires d'intérêt local qui les concernent. Cependant, ces communautés sont administrées par un chef (de quartier, de village ou de fraction selon le cas), nommé par le représentant régional de l'État sur proposition du conseil de village ou de fraction, ou du conseil communal lorsqu'il s'agit d'un quartier⁵⁴⁴. Ces chefs sont assistés par des conseillers. Dans le cas du quartier, ceux-ci sont nommés sur proposition du chef de quartier après avis du conseil communal. Dans le cas du village ou de la fraction, ils sont élus par l'assemblée générale des électeurs du village ou de la fraction⁵⁴⁵. Ce que la loi ne dit pas, c'est comment il faut procéder au départ : nommer les conseillers, mais comment s'il n'y a pas de chef, ou nommer le chef s'il n'y a pas de conseillers ?

Les collectivités sont soumises à des règles de gestion financière classiques : règles de la comptabilité publique, budget établi et exécuté, selon des modalités définies par la loi ; ressources constituées par des impôts et taxes, des subventions de l'État, des taxes rémunératoires, des revenus de leur domaine, des emprunts, des dons et des legs.

Les collectivités sont également soumises à des règles de « tutelle » qui traduisent le fait qu'elles « exercent leurs activités sous le contrôle de l'État », la responsabilité de la tutelle étant dévolue selon un processus conforme au principe de hiérarchie : le haut-commissaire assure la tutelle des cercles et de la commune chef-lieu de région ; le délégué du Gouvernement celle des communes urbaines et rurales du cercle⁵⁴⁶. Le principe fondamental de ce contrôle est de porter sur la seule légalité (à l'exclusion de toute

⁵³⁸ Art. 6, loi n° 95-034 précitée.

⁵³⁹ Art. 14, loi n° 95-034 précitée.

⁵⁴⁰ Art. 17, loi n° 95-034 précitée.

⁵⁴¹ Art. 44, loi n° 95-034 précitée.

⁵⁴² Art. 2, loi n° 95-034 précitée.

⁵⁴³ Art. 60, loi n° 95-034.

⁵⁴⁴ Art. 62, loi n° 95-034.

⁵⁴⁵ Art. 71, loi n° 95-034.

⁵⁴⁶ Art. 19, loi n° 93-008 ; on notera que cet article ne dit rien concernant la tutelle qui doit s'exercer sur la collectivité régionale, excepté son chef-lieu, ni sur le district de Bamako.

appréciation de l'opportunité), le tribunal administratif devant trancher en cas de désaccord entre le représentant de l'État et les autorités de la collectivité décentralisée.

Le tableau de la page suivante met en évidence l'articulation entre les collectivités décentralisées et les circonscriptions administratives de l'État.

Tableau : Organisation administrative et décentralisation au Mali

Circonscription administrative	Nb	Collectivité locale	Nb	Personnalité morale	Autonomie financière	Instance délibérante	Exécutif
Région	8						Haut-commissaire nommé par décret
		Région		Oui	Oui	Assemblée régionale composée de représentants élus des conseils de cercle	Président de l'assemblée régionale élu par celle-ci en son sein
District de Bamako	1						Haut-commissaire nommé par décret
		District de Bamako		Oui	Oui	Conseil de district élu composé des représentants des communes	Président du district élu par le conseil
Cercle	49						Préfet nommé par décret
		Cercle		Oui	Oui	Conseil de cercle composé des représentants élus des conseils de cercle	Président du conseil de cercle
		Commune urbaine		Oui	Oui	Conseil communal élu	Maire élu par le conseil en son sein
		Commune rurale		Oui	Oui	Conseil communal élu	Maire élu par le conseil en son sein
Quartier				Non	Non	Conseil nommé par arrêté du maire sur proposition du chef de quartier Rôle consultatif	Chef de quartier proposé par le conseil et nommé par décision du représentant de l'État
Village ou fraction				Non	Non	Conseil élu Rôle consultatif	Chef de village désigné par le conseil et nommé par le représentant de l'État

Pour en finir avec ce processus, on peut indiquer que celui-ci semble désormais bien ancré dans l'esprit et la culture administrative du Mali, même si le Gouvernement du président Toure semble moins enclin à en faire une priorité nationale. Il faut dire que le processus a bénéficié durant la décennie écoulée d'énormes appuis extérieurs, et que bon nombre de ceux-ci se poursuivent aujourd'hui. Le dispositif d'appui à la décentralisation est d'ailleurs affiché comme tel dans les documents produits par les services compétents au Mali. Ces appuis sont tous tournés, pour l'essentiel, vers l'autonomisation des collectivités, aussi bien sur le plan administratif et opérationnel (développement local), que sur celui des finances locales. On ne peut que regretter que le transfert des compétences soit si lent, pas nécessairement tourné

vers les attentes les plus locales (éducation et santé sont prioritaires), alors même que les compétences de base n'ont pas forcément été constituées comme on l'a indiqué plus haut.

III. La gestion domaniale et foncière

• La législation

Tout le système domanial et foncier repose sur l'ordonnance n° 00-27/P-RM du 22 mars 2000, portant Code domanial et foncier, modifiée par la loi n° 02-008 du 12 février 2002, portant modification du Code domanial et foncier. Ce dispositif législatif reprend largement les principes généraux bien établis et un certain nombre d'innovations mises en place par la loi n° 86-91/AN-RM du 1^{er} août 1986 (telle que modifiée et complétée par les textes subséquents, notamment l'ordonnance n° 92-042/P-CTSP du 3 juin 1992), laquelle avait fait un grand ménage dans l'ensemble parfois confus des textes hérités de l'Administration coloniale. Il faut y ajouter les dispositions de la loi n° 96-050 du 16 octobre 1996, portant principes de constitution et de gestion du domaine des collectivités territoriales, lesquelles sans changer fondamentalement l'esprit du code de 1986, n'en ajoutent pas moins quelques innovations importantes relativement à la gestion domaniale locale⁵⁴⁷.

Ces textes ont été en partie « réinterprétés » par la loi n° 06-40/AN-RM du 5 septembre 2006, portant loi d'Orientation agricole. Ce texte crée notamment l'exploitation agricole familiale et l'entreprise agricole, qui sont des personnalités morales. Il institue aussi un « Foncier agricole » qui s'appuie sur une politique foncière spécifique. Celle-ci a pour objet : « (...) *la sécurisation des exploitations et des exploitants agricoles, la promotion des investissements publics et privés, l'accès équitable aux ressources foncières et la gestion durable desdites ressources* » (art. 75, loi précitée).

Par ailleurs, ces textes doivent être complétés, de manière plus ou moins directe, par les autres textes sur la gestion des ressources naturelles (Code de la forêt, Code de l'eau, etc.) qui seront examinés plus loin.

⁵⁴⁷ Comme en attestent bien les rares dispositions du code de 1986 consacrées aux collectivités territoriales décentralisées, le sujet n'avait évidemment pas la même « sensibilité » et donc importance politique que depuis quelques années. Lors des travaux préparatoires, ce point avait d'ailleurs fait l'objet de débats très controversés.

Tableau : Gestion domaniale et foncière au Mali

	Nature domaniale	Contenu	Modalités juridiques	Instruments de gestion	Acteur(s) concerné(s)
DOMAINE NATIONAL DU MALI	Domaine public de l'État et des collectivités	Domaine public naturel et artificiel, immatriculé ou non selon le cas	Inaliénabilité Insaisissabilité Imprescriptibilité	Concessions et autorisations provisoires d'occuper	État et/ou collectivités territoriales (régions, cercles, communes urbaines et rurales)
	Domaine de l'État	- Terrains domaniaux : sans statut juridique écrit après immatriculation au nom de l'État - Domaine privé de l'État : terrains immatriculés au nom de l'État	Procédures domaniales spécifiques sur terrains non mis en valeur ou Droit de disposition selon règles du droit civil et immatriculation	- <u>Terrains urbains</u> : . Cession de gré à gré ou aux enchères. <i>Bail emphytéotique</i> - <u>Terrains ruraux</u> : . Concession provisoire transformable en titre foncier ou bail emphytéotique après mise en valeur - Cessions, locations, donations, etc.	État : Administration des Domaines et Cadastre Administration territoriale pour attributions provisoires Domaines, Cadastre, Conservation foncière
	Domaine des collectivités	- Terrains domaniaux non immatriculés transférés ou cédés par l'État - Domaine privé : terrains immatriculés au nom de celles-ci	Procédures domaniales de l'État ou Droit de disposition selon règles du Code civil et de l'immatriculation Seulement droit de disposition selon Code civil et immatriculation	<u>Terrains urbains</u> : . <i>Permis d'habiter</i> dans les zones urbaines loties et immatriculées au nom de l'État	(comme ci-dessus)
	Propriété privée	Terrains immatriculés au nom des personnes privées	Droit de propriété selon règles du Code civil et de l'immatriculation	Cessions, donations, locations, et autres droits réels	Conservation foncière et Cadastre
	Domaine coutumier	Terrains objet de droits coutumiers	- Droit de jouissance tant que l'État n'a pas besoin des terrains - Transformer en concession provisoire les droits comportant emprise évidente et permanente	- Transactions coutumières au sein de la collectivité concernée - Régime de la concession après transformation	Authentification possible par l'Administration territoriale

. Le domaine national du Mali

L'ensemble des terres qui constituent le territoire du Mali sont regroupées en un ensemble unique, le domaine national du Mali, qui intègre donc tous les statuts domaniaux et fonciers possibles, de droit écrit, de droit oral, ou de non-droit. « *Le domaine national du Mali, qui englobe le sol et le sous-sol du territoire national, comprend : a) les domaines public et privé de l'État du Mali ; b) les domaines publics et privés des collectivités territoriales*⁵⁴⁸ ; c) *le patrimoine foncier des autres personnes, physiques ou morales.* »⁵⁴⁹ C'est sur l'alinéa c) de cet article qu'il convient de s'appesantir pour signaler deux changements importants : d'une part, le terme *patrimoine* est venu remplacer celui de domaine, ce qui est évidemment souhaitable au regard des critères de classification des terres en fonction de leur rattachement à l'une ou l'autre catégorie d'acteurs ; d'autre part, la fin de l'alinéa « *composé des immeubles faisant l'objet d'un titre foncier* » a été ôtée, ce qui est logique si l'on souhaite montrer l'importance relative qui est attachée aux droits coutumiers, en dépit de la rédaction du texte comme on le verra plus loin. C'est partant de cette énumération de base que le code décline les différents statuts. L'objectif conceptuel n'est pas de créer une nouvelle catégorie juridique, mais plutôt de dessiner un cadre juridique général susceptible d'accueillir tous les statuts, en précisant bien les limites de chacun, y compris ceux relevant de l'État.

. Le domaine public

Il faut d'abord évoquer le domaine public, puisque son régime juridique, conforme aux règles classiques, l'exclut *a priori* du marché foncier. Ce domaine peut être celui de l'État ou celui des collectivités, selon le classement ou l'attribution légale. Il faut surtout noter que les composantes de ce domaine peuvent être immatriculées dès lors qu'il y a eu un décret de classement s'il s'agit du domaine artificiel ou qu'il y a eu un décret de délimitation, s'il s'agit du domaine naturel, dès lors qu'il s'agit d'implantations spatialement déterminées et localisées⁵⁵⁰. L'objectif est de mettre un terme à toutes les occupations abusives de ce domaine à travers l'identification de ce domaine sur les cartes foncières.

. Le domaine privé de l'État

Le domaine privé, et au premier chef celui de l'État, englobe tous les autres terrains, y compris, de manière potentielle mais relative, certains terrains dits coutumiers (le chapitre III du titre III consacré au domaine privé immobilier de l'État, est intitulé : *Des droits fonciers coutumiers*). L'État est présumé maître de la terre dès lors qu'il n'existe pas de titre foncier (donc de droit de propriété établi par écrit), ni de droits coutumiers susceptibles d'être assimilés à un droit de propriété « titrable ». Le domaine privé de l'État est donc très large *a priori*⁵⁵¹.

Sur ce domaine privé, mais après immatriculation au nom de l'État de manière à écarter toute prétention ultérieure notamment coutumière, diverses procédures peuvent permettre de donner satisfaction à des demandes de terrain. Ces procédures tiennent toutes compte de l'exigence de mise en valeur, toujours considérée comme une condition d'accès au titre foncier, mais en fonction de modalités juridiques variables selon que l'on est en zone urbaine ou en zone rurale.

Dans les zones urbaines (terrains inclus dans les limites des périmètres des communes définies par la loi comme étant urbaines), les terrains peuvent faire l'objet de permis d'occuper (qui remplacent les permis d'habiter du code de 1986), lesquels sont de la compétence communale. L'État peut quant à lui, dans les mêmes zones, procéder par la vente (de gré à gré ou aux enchères), la location ou le bail emphytéotique.

⁵⁴⁸ Alors que dans le texte précédent (art. 1 de la loi de 1986), ces collectivités étaient définies comme « décentralisées », le nouveau texte, élaboré alors que la décentralisation est devenue réalité, n'en fait plus mention.

⁵⁴⁹ Art. 1, ordonnance n° 00-027.

⁵⁵⁰ Art. 13 et 14, ordonnance n° 00-027.

⁵⁵¹ Art. 28, ordonnance n° 00-027 : « *Font partie du domaine privé de l'État : a) les terres faisant l'objet d'un titre foncier établi ou transféré au nom de l'État à la suite de : (...); b) les terres non immatriculées y compris : celles vacantes et sans maître sur lesquelles ne s'exerce aucun droit d'usage ni de disposition, que ce soit en vertu des règles de droit écrit ou de celles des droits fonciers coutumiers ; celles sur lesquelles s'exercent des droits fonciers coutumiers d'usage ou de disposition, que ce soit à titre collectif ou individuel ; celles sur lesquelles s'exercent des droits d'usage ou de disposition en vertu des règles de droit écrit.* » Le nouveau texte a ajouté le dernier alinéa sur la pertinence duquel on peut s'interroger.

En zone rurale, les terrains peuvent être l'objet de deux procédures juridiques : l'attribution en pleine propriété pour ceux qui sont placés sous le régime de droits dits coutumiers, dont la permanence et la réalité de l'occupation permettent de considérer que le droit des titulaires est réel et suffisant pour justifier l'attribution d'un titre foncier ; l'attribution en concession rurale, sur un terrain immatriculé au nom de l'État permettant, après une mise en valeur du terrain dans des conditions fixées par l'acte de concession, d'obtenir la transformation du droit provisoire en droit définitif sous la forme du titre foncier.

. Les terres immatriculées privées

Les terres appropriées privativement sont celles dont le titre foncier est établi au nom d'une personne privée ou publique, physique ou morale, autre que l'État ou les collectivités territoriales (dans ces deux derniers cas, il s'agit de composantes du domaine privé). Ces terrains sont soumis à la réglementation applicable à la propriété foncière, soit les titres III (*Du domaine privé immobilier de l'État*), IV (chapitre 2 : *Du domaine privé immobilier des collectivités territoriales*) et VI (*De la propriété foncière*) du Code domanial et foncier, et les règles applicables du Code civil.

Il faut retenir que ce droit de propriété n'est pas absolument intangible, même si le principe demeure que le titre foncier est inattaquable. On trouve en effet une disposition qui prévoit le retrait du droit en cas de défaut ou insuffisance de mise en valeur. Autrement dit, au Mali comme dans beaucoup d'autres pays africains, le droit de propriété peut être remis en cause en cas d'abus de droit caractérisé⁵⁵².

Par-delà ces dispositions générales, il faut revenir ici sur la question des exploitations agricoles de la loi d'Orientation agricole précitée. On doit souligner dès ici l'ambiguïté dans l'exploitation familiale, de la situation de la propriété foncière ; celle-ci doit-elle relever des détenteurs des terrains reconnus ou de l'exploitation personne morale ? Le texte suggère une réponse dans l'article 16, alinéa 2 : « (...) *la personnalité morale sans préjudice des droits de propriété foncière des tiers* »⁵⁵³, ce qui suggère immédiatement une nouvelle question : qui sont les tiers ainsi mentionnés ?

. Les droits coutumiers

Comme on l'a vu précédemment, ce dispositif n'ignore pas les droits coutumiers, même si on aurait pu imaginer une procédure encore plus ouverte, notamment dans la simplification des formalités⁵⁵⁴. Les terrains objet de tels droits demeurent inclus dans le domaine privé de l'État (leur régime est déterminé par un chapitre inclus dans le titre relatif au domaine privé de l'État). Cependant, dans le même temps, le législateur pose le principe selon lequel « *les droits coutumiers exercés collectivement ou individuellement sur les terres non immatriculées sont confirmés* »⁵⁵⁵ et il propose, sous réserve toutefois de certaines conditions, un mécanisme spécial de consécration desdits droits⁵⁵⁶. Ce régime est à un double niveau.

D'abord, comme on l'a dit ci-dessus, il y a une confirmation de principe desdits droits. « *Nul individu, nulle collectivité, ne peut être contraint de céder ses droits si ce n'est pour cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnisation.* » Autrement dit, les occupants coutumiers gardent leur droit de jouissance tant qu'il n'y a pas une démarche susceptible de les remettre en cause. Par contre, il ne s'agit pas vraiment d'un droit de propriété, puisque les transferts de tels droits ne sont possibles que dans les conditions coutumières et entre mêmes ressortissants coutumiers si l'on peut dire⁵⁵⁷. Pour disposer de droits élargis, les détenteurs coutumiers doivent engager une procédure de reconnaissance offi-

⁵⁵² Art. 131 à 137, ordonnance n° 00-027, en précisant que la carence de mise en valeur doit avoir duré au moins vingt ans, et que « *sont considérés comme non mis en valeur ou insuffisamment mis en valeur : les terrains nus ; les terrains ne comportant qu'une simple clôture ; les terrains bâtis ou exploités sur lesquels la valeur des impenses est inférieure à deux fois la valeur vénale du terrain au moment de l'engagement de la procédure de reprise* ».

⁵⁵³ Art. 16, alinéa 2, loi n° 06-40/AN-RM.

⁵⁵⁴ Il est important de savoir que si les droits coutumiers bénéficient depuis quelques années d'une appréciation et d'une prise en considération plus favorables, ce n'était pas le cas auparavant et notamment lors des travaux de rédaction du projet de code. On remarquera aussi que cette approche de la question n'est pas spécifique au Mali.

⁵⁵⁵ Art. 43, ordonnance n° 00-027.

⁵⁵⁶ Art. 43 à 46, ordonnance n° 00-027.

⁵⁵⁷ Ce dispositif est au demeurant parfaitement conforme à l'esprit de la majorité des règles coutumières applicables pour lesquelles les transactions internes au groupe considéré sont beaucoup plus faciles que celles exogènes. Cela est particulièrement vrai pour toutes les transactions qui peuvent être assimilées peu ou prou à des cessions ou aliénations.

cielle de leur droit, pour aboutir à une concession provisoire puis, à l'échéance de celle-ci, à un titre définitif.

Le deuxième cas est celui dans lequel l'État a besoin des terrains objet des droits coutumiers, notamment pour les besoins d'une incorporation à son domaine pour attribuer une concession rurale, ou de manière plus générale ou d'intérêt public, pour disposer des terrains. Une procédure d'identification des droits est alors mise en œuvre, publique et contradictoire, y compris sur le terrain, qui va aboutir à la « purge » des droits coutumiers au profit d'un droit inscrit au nom de l'État. Une indemnisation est prévue au profit des détenteurs, soit en terrain immatriculé, soit en espèces. Seule nuance entre les deux sous-hypothèses précédentes : si la procédure est enclenchée par une demande de concession rurale, les détenteurs coutumiers, si les conditions sont réunies, peuvent demander celle-ci en leur nom.

La loi d'Orientation agricole est également intervenue concernant ces droits coutumiers, d'une manière assez générique. L'article 76 doit ici être souligné : « *L'État procède en collaboration avec les collectivités territoriales et les chambres d'agriculture, à l'inventaire des us et coutumes en matière foncière par région, zone agro-écologique ou socioculturelle. Cet inventaire qui vise la constatation formelle de l'existence et de l'étendue des droits individuels ou collectifs sur les terres fait l'objet de validation par les parties concernées. Les droits coutumiers sont reconnus dans les conditions fixées par les textes en vigueur.* » On mesure à la fois l'ampleur (réaliste ?) du travail d'inventaire ainsi envisagé, et surtout les conséquences que cela pourra avoir sur les droits coutumiers. Ceux-ci devraient, si le travail était mené à bien, se voir en quelque sorte « figés », « gelés », dans leur description du moment de l'enquête, perdant ainsi toute possibilité d'évolution, ce qui devrait pourtant les caractériser. On notera aussi que cette démarche semble aller en contradiction avec l'esprit des observatoires du foncier qui seront décrits plus loin.

Les dispositions spécifiques au foncier rural

Comme on l'a indiqué plus haut, la loi d'Orientation agricole consacre un chapitre entier à ce Foncier agricole (articles 75 à 83). Les dispositions de ce chapitre ont des conséquences sur un certain nombre de points. Certains ont déjà été évoqués, relativement à la propriété ou aux droits coutumiers ; d'autres le seront plus loin concernant l'organisation administrative de la gestion foncière. Un dispositif de mise en œuvre de la LOA a été récemment validé, en décembre 2008, par le ministère de l'Agriculture, sous la forme d'un document, la *Feuille de route validée pour la mise en œuvre du volet foncier de la LOA*⁵⁵⁸, laquelle confirme, dans son analyse, un certain nombre des incertitudes ou incomplétudes de la LOA relativement au domaine foncier (par exemple, concernant l'inventaire des coutumes ou les questions d'arbitrage par les commissions). Ce document a été complété par la décision n° 09-00003/MA-SG-DU du 26 janvier 2009, portant désignation des membres du comité de pilotage et d'animation du processus de mise en œuvre des dispositions foncières de la loi d'Orientation agricole. Cette évolution permet de penser que des actions concrètes devraient pouvoir rapidement être entreprises ; elles seront nécessairement de nature à entraîner de nouvelles modifications du Code domanial et foncier.

• L'organisation administrative

La première remarque est que le Mali s'est doté depuis le deuxième mandat du président Konaré d'un nouveau ministère, en charge des Domaines de l'État et des Affaires foncières. Cette innovation ne semble pas avoir sensiblement changé l'organisation administrative de l'État, même si elle atteste de l'intérêt de l'État pour un sujet éminemment sensible.

L'organisation administrative, longtemps très centralisée puisque tous les actes domaniaux et fonciers devaient être signés au niveau ministériel, après visa de la direction nationale des Domaines, même si les procédures étaient initiées et instruites au niveau local (en général le cercle), s'est progressivement déconcentrée depuis 1992, en particulier par l'application de l'ordonnance n° 92-042⁵⁵⁹. On notera qu'actuellement, l'application de cette ordonnance pose un problème spécifique : d'une part, la nouvelle ordonnance de 2000 l'abroge expressément, comme « dispositions contraires », mais d'autre part, les précisions fournies dans le texte de 1992 sont absentes du nouveau texte ; or, comme elles sont nécessai-

⁵⁵⁸ Ministère de l'Agriculture, *Feuille de route validée pour la mise en œuvre du volet foncier de la LOA. Version finale*, Bamako, décembre 2008, 28 p.

⁵⁵⁹ Ordonnance n° 92-042/P-CTSP du 3 juin 1992, portant modification du Code domanial et foncier.

res à l'application de celui-ci, il faut donc les considérer aussi comme abrogées. C'est ainsi que la concession rurale, jusqu'à 10 hectares, est dorénavant accordée par arrêté du délégué du Gouvernement (antérieurement commandant de cercle), puis jusqu'à 50 hectares, par arrêté du haut-commissaire (gouverneur de région)⁵⁶⁰. De même, le permis d'habiter est-il accordé par le délégué du Gouvernement dans les cercles⁵⁶¹. L'attribution de la propriété définitive, après mise en valeur, est elle aussi déconcentrée puisque la signature du directeur national chargé des Domaines est déléguée à son représentant régional.

D'autres améliorations seront sans doute introduites pour mieux tenir compte de la décentralisation ainsi que de l'évolution vraisemblable de la législation domaniale et foncière. De ce point de vue, il faudra notamment tenir compte de la loi n° 96-050 qui donne des compétences domaniales relativement étendues aux collectivités, même si le domaine de celles-ci demeure à déterminer, et même si les textes d'application de cette loi restent à publier.

Encore, il faut mentionner une particularité de ce dispositif opérationnel, qui était l'existence d'observatoires du foncier dans certaines régions⁵⁶². Ces structures, « parapubliques », avaient un rôle d'enquête, d'évaluation et d'appréciation des situations et des revendications foncières, notamment celles à référence coutumière. Elles ont disparu en 1997.

Enfin, il faut rappeler quelques dispositions de la loi d'Orientation agricole. Celle-ci, dans son article 31, donne compétence aux chambres d'agriculture pour donner leur avis sur la législation foncière applicable au milieu rural (art. 31, loi n° 06-40 précitée). La même loi indique par ailleurs, dans son article 77, qu'il sera institué un cadastre au niveau de chaque commune « *afin de préciser toutes les indications relatives aux terres agricoles* » (la LOA complète donc l'exigence déjà posée dans le Code domanial et foncier). Ici encore, il faut s'interroger sur la pertinence d'un dispositif qu'il n'a même pas été possible de faire fonctionner pour les seuls terrains titrés. Sans compter que le Cadastre se trouve ainsi chargé d'une nouvelle compétence, celui de la gestion de toute la documentation foncière pour les terres agricoles et plus seulement de la documentation topographique. Les dispositions relatives au Cadastre ont été fixées par le décret n° 02-113/P-RM du 6 mars 2002. Enfin, la loi précise qu'une commission foncière sera créée au niveau de chaque commune, un décret devant fixer les modalités d'organisation et de fonctionnement desdites commissions.

• Les pratiques foncières

Les pratiques sont assez variables. Si, de manière générale, en particulier dans le monde rural, les actions ou occupations demeurent très largement non écrites, on constate cependant que dans le milieu urbain, une forte demande se manifeste pour obtenir des parcelles régularisées.

La pression des autorités joue un rôle, mais aussi le dynamisme des structures administratives ou para-administratives qui interviennent dans le secteur. La direction des Domaines a multiplié les initiatives depuis quelques années pour simplifier les procédures (mise en place progressive du concept de guichet et du paiement unique), réduire les coûts, déconcentrer les opérations. L'Agence de cessions immobilières (ACI), notamment par ses multiples actions médiatiques, a sûrement contribué à sensibiliser la population à l'intérêt de se situer sur un marché légal.

Mais dans le même sens, il faut sans doute aussi tenir compte de la volonté des acteurs locaux, notamment dans le nouveau contexte de la décentralisation, en particulier des mairies, de fournir des parcelles au plus grand nombre (ce qui permet de satisfaire à la fois les électeurs et les responsables des finances locales !).

Enfin, comme dans beaucoup d'autres pays, le besoin de sécurité face à l'incertitude et aux multiples conflits qui résultent des transactions informelles a aussi, sûrement, une importance.

Cette dynamique urbaine influence sans doute également, indirectement, le monde rural, au moins en zone périurbaine mais aussi dans les espaces soumis à l'influence de la ville, les urbains étant nom-

⁵⁶⁰ Art. 44 nouveau du CDF.

⁵⁶¹ Art. 112 bis nouveau du CDF.

⁵⁶² L'Observatoire foncier du Mali fait l'objet d'une brève étude récemment publiée sous le titre « Anticiper et maîtriser les conflits locaux : les dossiers fonciers. Exemple de l'Observatoire foncier du Mali », in : Le Roy É., Karsenty A. et Bertrand A., *La sécurisation foncière en Afrique*, Karthala, 1996, p. 319.

breux à vouloir posséder leur champ. En outre, le monde rural s'organise progressivement selon des concepts plus « modernes », impliquant une organisation différente, un rapport à la terre nouveau, ce qui amène une nouvelle perception des rapports juridiques, même s'ils ne sont pas définis en tant que tels. Les opérations de développement rural ont sans doute joué en ce sens.

Au total, la situation se caractérise par une application très relative de la législation, et ce pour des raisons multiples relevées notamment par le Séminaire de Bamako sur le Code domanial en 1994⁵⁶³, dont les participants relevaient la lourdeur et les lenteurs de l'instruction des dossiers, l'insuffisance des administrations techniques, l'absence de cadastre, l'anarchie dans les occupations du sol, l'inefficience des commissions foncières, le caractère restrictif de la concession rurale. Même si au cours du même séminaire des questions fondamentales ont été ignorées, comme par exemple celle de la motivation de l'usager à recourir à la législation foncière, ou si des sujets essentiels comme le régime des droits coutumiers ont été traités de manière plus que discutable, l'analyse globale demeure juste et atteste des pratiques en la matière.

• La gestion des conflits

La gestion des conflits fonciers demeure le point le plus délicat du dossier. L'unanimité se fait contre les solutions judiciaires, considérées comme partiales, résultant des pressions les plus fortes plutôt que de la légalité et de l'équité. Cela est vrai à tous les niveaux et serait particulièrement sensible dans les litiges impliquant une utilisation des règles coutumières et donc des assesseurs ou de témoins spécialisés censés dire le droit coutumier.

Le recours est souvent fait auprès des responsables administratifs, chefs d'arrondissement ou mieux, commandants de cercle, lesquels constituent en fait une sorte d'instance d'arbitrage initiale. Cette approche serait, semble-t-il, plus équitable.

Le développement communal résultant de la décentralisation pourrait sans doute être l'occasion d'une valorisation de ces instances d'arbitrage, sous une nouvelle forme à déterminer, mais tenant compte de l'importance prise par les autorités locales, élues et aussi traditionnelles, dans le système de gestion du territoire.

On rappellera ici que le Séminaire de Mopti (3-7 octobre 1994)⁵⁶⁴, sur les litiges fonciers au Mali, qui servait en même temps de séminaire régional préparatoire au séminaire national évoqué plus haut, avait recommandé la création de commissions de conciliation auprès des chefs de circonscriptions administratives, appelées à jouer le rôle de juridiction de première instance en matière foncière.

Un dernier point est à ajouter ici qui découle de la loi d'Orientation agricole déjà citée à plusieurs reprises. L'article 80 de cette loi dispose que « *les parties à un litige foncier agricole sont tenues, préalablement à la saisine des juridictions compétentes, de soumettre l'objet de leur différend à l'arbitrage des commissions foncières visées à l'article 79. Lorsque la conciliation termine le différend, la commission foncière établit un procès-verbal de conciliation qui sera homologué par le juge compétent à la requête de la partie diligente.* »

On doit indiquer ici, parce qu'il s'agit d'une situation assez rare, que les conflits fonciers ont fait l'objet d'un travail de recensement et d'analyse, à partir des décisions de jurisprudence, à l'initiative conjointe de l'Institut national de formation judiciaire et la Fondation Friedrich Ebert, publié sous le titre : *Litiges fonciers au Mali - Doctrine et jurisprudence*⁵⁶⁵.

⁵⁶³ Code domanial et foncier, Compte-rendu du Séminaire national (Bamako, 18-21 octobre 1994), Cepag/Fondation Hans Seidel, Ministère des Finances et du Commerce, Bamako, 1994.

⁵⁶⁴ *Actes du Séminaire national sur les litiges fonciers au Mali (Mopti, 3-7 octobre 1994)*, Institut national de formation judiciaire / Fondation Friedrich Ebert, 1994.

⁵⁶⁵ Institut national de formation judiciaire/Fondation Friedrich Ebert, Bamako, 1997, 287 p.

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

Le sujet doit être abordé sous un angle double : d'abord celui de l'intervention des collectivités territoriales dans la gestion domaniale, largement modifiée par la loi sur le Domaine des collectivités de 1996, ensuite sous celui de la gestion du patrimoine foncier de ces mêmes collectivités.

Cette situation est principalement caractérisée par le fait que ces acteurs locaux décentralisés demeurent largement absents de la gestion tant domaniale que foncière, même si certaines ouvertures se concrétisent dans les zones urbaines mais aussi dans le monde rural, notamment dans les dispositions de la loi d'Orientation agricole. Une thèse récemment soutenue sur le sujet montre bien ces limites⁵⁶⁶.

Le tableau propose une vision d'ensemble de ce dispositif.

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

Acteur local	Nature CL ou CA (1)	Capacité juridique	Autonomie financière	Patrimoine foncier (2)	Pouvoir domanial (3)	Fiscalité à base foncière (4)	Ressources naturelles
Région	CA/CL	Oui	Oui	Terrains immatriculés terrains d'intérêt régional	Non, sauf si terrains nus cédés par État	- Revenus du patrimoine	Gestion des ressources naturelles classées ou immatriculées au nom de la région
District de Bamako	CA/CL	Oui	Oui	Terrains immatriculés Terrains d'intérêt du district (régional)	Non, sauf si terrains nus cédés par État	- Revenus du patrimoine	Gestion des ressources naturelles classées ou immatriculées au nom du district
Cercle	CA/CL	Oui	Oui	Terrains immatriculés Terrains d'intérêt de cercle	Non, sauf si terrains nus cédés par État	- Revenus du patrimoine	Gestion des ressources naturelles classées ou immatriculées au nom du cercle
Commune urbaine ou rurale	CA/CL	Oui	Oui	Terrains immatriculés Terrains d'intérêt communal	Non, sauf si terrains nus cédés par État	- Revenus du patrimoine	Gestion des ressources naturelles classées ou immatriculées au nom de la commune

⁵⁶⁶ Ba Allassane, *Le droit des terres : défis et enjeux dans le processus de décentralisation au Mali*, Thèse de doctorat en Droit, Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2008.

Acteur local	Nature CL ou CA (1)	Capacité juridique	Autonomie financière	Patrimoine foncier (2)	Pouvoir domanial (3)	Fiscalité à base foncière (4)	Ressources naturelles
Quartier							
Village ou fraction							

Remarques :

1. CL : collectivité locale, territoriale, décentralisée, etc. – CA : circonscription administrative, ne peut donc être considérée comme un acteur local.
2. La loi sur le Domaine des collectivités est extrêmement ambiguë sur le contenu du domaine de chacune, renvoyant à des définitions imprécises (ex. « (...) d'intérêt de cercle ») et qui de surcroît se superposent. Dans l'attente des textes d'application, il faut se contenter de les rappeler.
3. 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 vacantes et sans maître. Il ne s'agit donc, en aucun cas, du pouvoir de gérer le patrimoine foncier de l'acteur local considéré.
4. Il n'existe pas de fiscalité à base foncière au Mali.

• L'intervention des collectivités dans la gestion des procédures domaniales

En vertu des dispositions de la loi portant Code des collectivités territoriales, les compétences de celles-ci en la matière sont relativement limitées, au moins concernant les terrains domaniaux objet de la présente étude. Le conseil communal est en charge de toutes les affaires de la commune, parmi lesquelles le code énumère spécifiquement « *les plans d'occupation et les opérations d'aménagement de l'espace communal, la gestion domaniale et foncière et l'acquisition du patrimoine* »⁵⁶⁷. Cette affirmation, très généreuse en matière domaniale et foncière, demeure de pure forme tant que les instruments et procédures ne sont pas sensiblement modifiés, ce qui n'est pas le cas. En fait, les administrations techniques de l'État gardent toute leur compétence en la matière. La seule interprétation que l'on peut faire du texte consiste donc à considérer que les interventions en question ne concernent que les seuls domaines public et privé de la commune.

Ce que confirme par ailleurs la loi sur le Domaine des collectivités territoriales décentralisées.

Selon les dispositions de celle-ci, dans les communes, on peut noter que le conseil communal est concerné par les infrastructures routières et de communication classées dans le domaine communal, par l'hydraulique rurale et urbaine, par l'organisation des activités rurales et agro-sylvo-pastorales. Le conseil de cercle peut intervenir en matière de protection de l'environnement, pour les infrastructures routières et de communication qui sont classées dans son domaine, l'hydraulique rurale, et l'organisation des activités rurales et agro-sylvo-pastorales. La région, quant à elle, est plus directement concernée par les aspects de développement économique. À ce titre, elle intervient notamment pour les actions de protection de l'environnement, les infrastructures routières et de communication classées dans son domaine, l'organisation des activités de production rurale.

On peut donc noter que plusieurs de ces compétences sont susceptibles de se trouver en position de concurrence et donc de générer des conflits, sauf le cas où les textes d'application apporteraient les éclaircissements indispensables.

⁵⁶⁷ Art. 14, loi n° 95-034.

• Le domaine privé des collectivités

. À travers le Code domanial

Le Code domanial et foncier de 2000, comme on l'a dit plus haut, reconnaît aux communes urbaines la compétence de gestion des permis d'occuper qui remplacent les permis d'habiter. Il s'agit là encore d'une innovation par rapport au Code de 1986 qui avait instauré le permis d'habiter pour les zones urbaines, de la compétence des services de l'État. On peut donc s'interroger sur le devenir d'une pratique qui consistait à limiter abusivement la procédure d'émission de ceux-ci à la lettre d'attribution informant de l'attribution du terrain à un demandeur, ce qui provoquait de multiples transactions illicites ! Par ailleurs, le même code de 2000 ne contient que fort peu de dispositions concernant les droits et pouvoirs domaniaux et fonciers susceptibles d'être reconnus aux collectivités locales. Trois articles du texte, regroupés en un chapitre (*Chapitre 2 : Du domaine privé immobilier des collectivités territoriales décentralisées*), concernent le sujet⁵⁶⁸. En particulier, on peut citer l'article 135 : « *Les collectivités territoriales décentralisées dûment déterminées comme telles par la loi sont susceptibles d'avoir leur domaine privé immobilier* », ce qui implique que les terres en question aient d'abord été immatriculées au nom de l'État, puis transmises par celui-ci aux collectivités concernées, ou que celles-ci aient acquis les terrains en question, à titre onéreux ou à titre gratuit.

. À travers la loi sur la Décentralisation

Les dispositions de la loi n° 93-008⁵⁶⁹ traitent aussi du domaine privé des collectivités, mais dans une logique identique. L'article 12 prévoit que ce domaine (comme le domaine public de la collectivité, ce qui est une énormité juridique), est composé des biens acquis à titre onéreux ou à titre gratuit, l'article suivant précisant que « *les actes d'acquisition ou de disposition doivent être autorisés par l'organe délibérant, (...) et soumis à l'autorité de tutelle dès lors qu'ils portent sur des immeubles* ». On retrouve pour ainsi dire les mêmes dispositions que dans le Code des collectivités territoriales⁵⁷⁰. Certaines des dispositions concernées sont absolument identiques à celles de la loi n° 93-008⁵⁷¹.

. Les ambiguïtés de la loi sur le Domaine des collectivités

Enfin, la loi n° 96-050 du 16 octobre 1996 est venue partiellement lever le voile. L'article 9 dispose : « *Le domaine privé immobilier des collectivités territoriales comprend : les terres non immatriculées du domaine privé de l'État cédées par celui-ci à titre onéreux ou gratuit ; les terres non immatriculées situées dans les limites des collectivités territoriales, affectées ou cédées à celles-ci par l'État en fonction de l'intérêt régional, de cercle ou communal desdites terres ; les biens acquis à titre onéreux ou gratuit, ou affectés par l'État.* » Ce texte est à rapprocher d'une version précédente, le « brouillon » de celle votée : « *Le domaine privé immobilier des collectivités territoriales décentralisées comprend : 1) les terres faisant l'objet d'un titre foncier établi ou transféré de l'État aux collectivités territoriales décentralisées ; 2) les terres non immatriculées dont la gestion leur a été transférée. Il s'agit notamment de : a) les périmètres de reboisement ; b) les jachères anciennes ; c) les bois sacrés ; d) les périmètres de reboisements villageois ; e) les terres sans cultures non objet de droits coutumiers ; f) les pâturages et parcours de bétail.* »

Cet article 9 pose de multiples problèmes, en dépit d'une approche qui semble favorable à une réalité du domaine des collectivités.

D'abord, dans sa rédaction actuelle, il ne mentionne pas les biens immatriculés au nom de la collectivité, ce qui est évidemment absurde puisque, légalement, ceux-ci constituent au contraire l'essentiel de ce domaine.

L'alinéa 1 est normal, même s'il est juridiquement inclus dans l'alinéa 3. L'alinéa 2 pourrait être positif, créant une présomption favorable à la collectivité, si la rédaction ne laissait pas supposer que le propriétaire qui cède est l'État. Celui-ci ne peut pas céder des terres non immatriculées, puisque selon le Code domanial, ne peuvent rentrer dans le domaine de l'État que les terres immatriculées au nom de

⁵⁶⁸ Il faut rappeler ici que lors des travaux d'élaboration du code, la décentralisation n'avait qu'une valeur très relative, et que les débats ont été fort difficiles sur le sujet, de multiples intervenants estimant même que la question n'avait pas à être traitée, le pouvoir domanial et foncier local résultant nécessairement de la seule volonté de l'État central.

⁵⁶⁹ Notamment le chapitre 3, consacré au domaine privé immobilier.

⁵⁷⁰ Troisième partie, chapitre 3, de la loi du 27 janvier 1995 portant Code des collectivités territoriales.

⁵⁷¹ Cf. par exemple l'article 12 de la loi n° 93-08 et l'article 239 du Code de 1995.

celui-ci. Cela s'applique en priorité aux biens vacants et sans maître ou non appropriés selon les règles de droit écrit. Tout ce que l'État peut faire sur ces terres, c'est d'en déléguer la gestion pour que la collectivité se substitue à l'État dans la conservation ou la mise sous statut juridique écrit, *via* le domaine privé de la collectivité. On regrettera aussi la mention des biens « affectés » puisque ne peuvent être affectés que des biens appropriés au nom de l'État. Le troisième alinéa inclut « *les biens affectés par l'État* », ce qui n'est pas non plus possible puisque l'affectation exclut juridiquement le transfert de propriété (cf. Code domanial).

On notera enfin qu'aucun de ces textes n'associe clairement la notion de territoire à celle de patrimoine foncier ou domaine privé et public de la collectivité. De fait, la décentralisation a délibérément opté pour une approche non « topographique » de la création des communes, qu'elles soient rurales ou urbaines (ce qui n'écarterait évidemment pas les limites des périmètres urbains déjà définis). Cette démarche, qui se veut pragmatique, devra nécessairement être complétée avec le développement communal, mais il faut imaginer qu'il sera peut-être plus efficace, plus « démocratique » de laisser aux nouvelles instances communales le soin de décider ensemble, dans le cadre de leurs relations de voisinage, de l'opportunité de fixer leur frontière commune à tel ou tel endroit.

Pour compléter cette analyse, il faut tenir compte du fait que la loi n° 96-050 propose aussi une approche technique du domaine en inventoriant les composantes de celui-ci en fonction de leur utilisation : agriculture, élevage, chasse, pêche, foresterie, habitat, etc. Cette vision, assurément dictée par le souci de donner à la collectivité des pouvoirs cohérents dans sa gestion de l'espace, pose quand même des problèmes quand on examine les contenus. Par exemple, que signifie le « domaine de l'habitat » qui inclut « *les zones de logement, les zones de bureaux, les zones des activités industrielles et commerciales, les zones d'équipement, les zones d'espace vert* »⁵⁷². Théoriquement, le domaine fait partie du patrimoine ; on peut donc en disposer, ce que la loi précise dans son article 10. Mais l'énumération faite confond manifestement des définitions de zonages et des composantes patrimoniales. En effet, il est exclu que la collectivité puisse disposer par exemple des parcelles habitées, ou encore de celles industrialisées, surtout de celles disposant de documents domaniaux ou fonciers en règle. Une même réflexion peut s'appliquer au domaine agricole : la collectivité n'est pas propriétaire des terrains cultivés. Et ainsi de suite.

Les collectivités coutumières, traditionnelles ou « informelles »

À côté des collectivités précédentes qui sont celles seules qui disposent d'une personnalité juridique reconnue par la loi, on doit s'interroger sur les collectivités « réelles », non reconnues, en particulier celles à caractère coutumier puisque ce sont celles qui souvent revendiquent des droits coutumiers fonciers. L'intervention de ces structures communautaires ou traditionnelles est envisagée sous le seul angle de ces droits. Ceux-ci, on l'a indiqué plus haut, sont respectés tant que l'État n'en a pas besoin. Ils restent alors soumis à la coutume et à l'autorité de ceux auxquels la coutume en reconnaît le pouvoir et le droit. Mais ces droits fonciers peuvent aussi être transformés, à la suite d'une procédure spécifique, en droits écrits, concession rurale, titre foncier. Il faut indiquer ici que les auteurs et bénéficiaires de la procédure peuvent aussi bien être des individus qu'un groupe coutumier revendiquant des droits de nature collective. Mais dans ce dernier cas, ce n'est plus la collectivité qui est bénéficiaire, mais une indivision d'un certain nombre de personnes constituant un groupe familial. On n'est donc plus dans le cadre des collectivités reconnues comme telles.

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

Il n'y a pas de fiscalité ou de taxation foncière au Mali. Les seules ressources à base ou référence foncière à dégager ne peuvent donc provenir que des redevances et frais liés à la gestion domaniale, qui rentrent aujourd'hui dans les caisses de l'État, et de la gestion du domaine des collectivités. Comme le montrent les chiffres, ces ressources aujourd'hui sont pratiquement toutes tirées des ventes de terrains⁵⁷³,

⁵⁷² Art. 36, loi n° 96-050.

⁵⁷³ Dans les comptes administratifs du district de Bamako, en 1993, les aliénations de biens du domaine sont évaluées à 600 millions de francs CFA pour un total général de recettes propres de 2 milliards ; pour l'année 1992, les chiffres réalisés étaient de 280 mil-

extrêmement discutables au demeurant, au moins sur le plan juridique, puisque les collectivités aménagent souvent des lotissements sur des terrains qui ne sont pas inclus dans leur domaine, encore qu'une amélioration sensible sur ce point soit en cours. On rattachera aussi à cette catégorie les « quotes-parts » reversées par l'ACI sur les lotissements dont elle a la gestion, et qui profitent, outre à l'État, pour une part au district de Bamako, et pour une autre à la commune où se trouve situé le lotissement. Cette démarche très positive devrait sans doute être répliquée en régions dès lors que l'ACI y lancera des opérations d'aménagement et de vente de terrains.

Il faut ajouter à ces ressources à référence foncière celles qui se rattachent à la gestion des ressources naturelles. Parmi celles-ci, on peut citer les ressources résultant de la gestion pastorale : selon la Charte pastorale, l'accès aux points d'eau aménagés, aux puits publics cimentés et aux forages publics, peuvent être soumis à taxation ou redevance par délibération des collectivités décentralisées responsables. Les impôts et taxes tirés de l'exploitation du bois seront transférés aux collectivités décentralisées selon la clé de répartition suivante : 50 % pour les communes, 25 % pour les cercles, 25 % pour les régions. Dans le même domaine le décret n° 98-402/PRM du 17 septembre 1998, fixant les taux, les modalités de recouvrement et de répartition des taxes perçues à l'occasion de l'exploitation du bois dans le domaine forestier de l'État, en son article 2, fixe les montants des taxes en question, et dans son article 8 prévoit la répartition entre les différents acteurs concernés.

VI. La gestion locale des ressources naturelles

• Généralités

La situation de la gestion des ressources naturelles au Mali a été longtemps considérée comme ayant été traitée de manière un peu secondaire par rapport à celle de la terre. Cela ne veut pas dire que le Mali ignorait le sujet, mais plutôt que celui-ci était traité de manière fort conventionnelle, à travers des textes particuliers comme le Code forestier, celui de la chasse et de la pêche. Il n'y avait, comme presque partout ailleurs, aucune corrélation entre ces textes, très techniques, et la législation domaniale et foncière, et bien sûr encore moins avec les mécanismes de gestion administrative du territoire.

Là encore, depuis la mise en œuvre de la décentralisation, c'est un changement radical qui est en cours qui s'exprime en particulier à travers la loi n° 96-050 relative au domaine des collectivités territoriales. En effet, ce texte est conçu dans une double approche : une approche juridique, dissociant domaine public et domaine privé, et une approche technique en fonction des utilisations ou occupations spatiales, que les terrains objet de celles-ci se rattachent à l'une ou l'autre des deux catégories du domaine juridique. Ces domaines techniques sont le domaine forestier, le domaine agricole, le domaine pastoral, le domaine faunique, le domaine piscicole, le domaine minier, le domaine de l'habitat⁵⁷⁴.

Ces différents domaines doivent s'articuler harmonieusement dans la gestion globale de la collectivité qui, à cette fin, doit élaborer un schéma d'aménagement du territoire. On retrouve ici encore une fois l'influence de ce qui se passe au Burkina Faso voisin. Cette démarche ne prend son intérêt que dans la mesure où le territoire de la collectivité, en particulier au niveau communal, est délimité. Ce qui reste largement à faire. Dans la mesure aussi où les conflits entre les différents niveaux d'intérêt qui justifient l'appartenance domaniale sont réglés (voir point IV ci-dessus). Enfin, dans la mesure où le contenu des domaines potentiels est précisé. Le texte répond partiellement à cette attente pour les ressources naturelles renouvelables principales.

Ainsi, pour le domaine forestier, l'article 21 précise qu'en font partie : « *les forêts naturelles, les boisements et les périmètres de protection classés en leur nom ; le domaine forestier protégé immatriculé en leur nom* ». Autrement dit, à la différence de la terre, la forêt ne peut en aucun cas être présumée dépendre de la collectivité, sauf si l'Administration compétente, en application de la loi, a fait procéder au classement du terrain au nom de celle-ci. C'est d'autant plus regrettable que la collectivité gère le domaine pastoral et le domaine agricole qui font concurrence au précédent. Des règles équivalentes

lions pour un montant total de 1,6 milliard. Cf. *Rapport d'identification. Troisième projet urbain du Mali*, Groupe Huit, 1994, annexe 3.

⁵⁷⁴ Art. 11, loi n° 96-050.

s'appliquent à la chasse, à la pêche, aux mines. Cela justifie évidemment qu'une analyse plus particulière soit menée, par objet, en tenant compte des législations et réglementations sectorielles.

• Le régime de l'eau

Par-delà les dispositions du Code domanial et foncier qui énumèrent un certain nombre de lieux de circulation ou de stockage de l'eau comme relevant de la domanialité publique, il faut surtout noter l'existence d'une loi particulière : celle n° 02-006/AN-RM du 31 janvier 2002, portant Code de l'eau⁵⁷⁵. La particularité du régime juridique de l'eau est que celui-là doit traiter dans une démarche unique aussi bien la question de rendre disponible cette matière première naturelle (si rare et si précieuse au Sahel) que celle de la protection et de la conservation de cette même matière. En atteste bien la définition donnée par le code dans son article 2 : « *La présente loi fixe les règles d'utilisation, de conservation, de protection et de gestion des ressources en eau. L'eau est un bien relevant du domaine public. Son usage appartient à tous pourvu qu'il ne soit pas contraire à l'intérêt public. Il s'exerce dans le cadre de la solidarité entre usagers.* »

C'est cette perception qui justifie le principe fondamental qui règle le régime juridique de l'eau : « *L'eau ne peut faire l'objet d'appropriation privative que dans les conditions fixées par les dispositions en vigueur et dans le respect des droits coutumiers reconnus aux populations rurales, pourvu qu'ils ne soient pas contraires à l'intérêt public.* »⁵⁷⁶ Cette rédaction soulève plusieurs problèmes.

D'abord les dispositions sont celles du présent code, mais aussi celles par exemple de la Charte pastorale qui sera évoquée plus loin, qui règle les problèmes d'accès aux mares et autres points d'abreuvement. Il manque donc un instrument de clarification pour les usagers pour leur permettre de disposer d'une liste exhaustive des conditions en question.

Ensuite, le législateur se réfère aux « droits coutumiers », or quand on sait les difficultés que pose cette formulation – le domaine foncier en fournit une illustration –, on peut imaginer les conflits qui vont résulter de ce texte à travers la diversité des interprétations dont il sera l'objet.

Le problème devient encore plus complexe lorsqu'il est précisé dans l'article 5 du code que « *le présent code s'applique à toutes les eaux dépendant du domaine hydraulique* », lequel selon l'article suivant « (...) est composé du domaine public hydraulique de l'État et du domaine public hydraulique des collectivités décentralisées ». La conception de domaine hydraulique n'est en effet pas forcément évidente, et l'article 7 du code l'illustre bien : « *la définition et la nomenclature des eaux dépendant du domaine public hydraulique de l'État et du domaine public hydraulique des collectivités territoriales obéissent aux dispositions du Code domanial et foncier réglementant le domaine public de l'État et le domaine public des collectivités territoriales* ». Il faut donc alors se tourner vers le Code domanial et foncier évoqué et plus spécifiquement à ses dispositions relatives au domaine public naturel. L'article 7 de ce code, traitant du contenu du domaine public immobilier de l'État, énumère : « (...) b) *les cours d'eau navigables ou flottables dans les limites déterminées par les hauteurs des eaux coulant à pleins bords avant de déborder, ainsi qu'une zone de passage de 25 m de large à partir de ces limites sur chaque rive et sur les bords des îles ; c) les sources et cours d'eau non navigables non flottables dans les limites déterminées par la hauteur des eaux coulant à pleins bords avant de déborder ; d) les lacs et étangs dans les limites déterminées par le niveau des plus hautes eaux avant débordement, avec une zone de passage de 25 m de large à partir de ces limites sur chaque rive extérieure et sur chacun des bords des îles ; e) les nappes d'eau souterraines quelles que soient leur provenance, leur nature et leur profondeur.* » Et sans doute faut-il y ajouter certains éléments du domaine public artificiel énumérés dans l'article 8 du même code : « a) *les canaux de navigation, les canaux d'irrigation ou de drainage, les aqueducs, ainsi que les dépendances de ces ouvrages lorsqu'ils sont exécutés dans un but d'utilité publique ; b) (...) les conduites d'eau, (...) les digues fluviales, (...); f) les ouvrages déclarés d'intérêt public en vue de l'utilisation des forces hydrauliques...* »

Autrement dit, et pour résumer, ce qui est important est sans doute de constater que le domaine hydraulique est surtout composé des différentes formes de stockage et de circulation de l'eau, naturelles comme artificielles.

⁵⁷⁵ Journal officiel de la République du Mali, Spécial n° 8, 2 mai 2002.

⁵⁷⁶ Code de l'eau, art. 3.

C'est dans cette logique qu'il faut lire les articles 52 et 53 du Code domanial et foncier qui traitent du domaine public immobilier des collectivités décentralisées. Art. 51 : « *Le domaine public naturel comprend les sites naturels déterminés par la loi, ayant un caractère d'intérêt régional, de cercle ou communal. En font partie : a) les cours d'eau navigables ou flottables ; b) les sources et cours d'eau non navigables ni flottables ; c) les lacs et étangs ; d) les nappes d'eau souterraines.* » L'article 53, sans les énumérer, inclut dans le domaine public artificiel les aménagements et ouvrages d'utilité publique réalisés pour des raisons d'intérêt régional, de cercle ou communal, ainsi que les terrains qui les supportent. Autrement dit, ce sont *a priori* les mêmes que pour l'État, sous réserve de la déclaration de leur niveau d'intérêt : régional, de cercle, ou communal.

Évidemment, comme on l'a déjà fait remarquer pour la question domaniale, cette référence à « l'intérêt de... » ne paraît pas forcément évidente. Dans le cas du domaine artificiel, on pourra toutefois se référer aux compétences reconnues aux différents acteurs décentralisés par le Code des collectivités.

La gestion des ressources en eau doit être « *globale, durable et équitable* », ce qui, dans le contexte sahélien qui est celui du Mali, est évidemment compréhensible. Elle est assurée par les services de l'État et ceux des collectivités décentralisées en fonction des compétences légalement reconnues aux uns et aux autres. Cette gestion est menée conformément aux dispositions de droit commun applicables à l'État et aux collectivités décentralisées, selon le cadre général suivant : « *L'État assure la définition de la politique nationale d'alimentation en eau potable et le développement du service public de l'eau à l'échelle du pays ; les maîtres d'ouvrage sont soit l'État, soit les collectivités territoriales, selon le niveau d'intérêt de l'activité concernée.* »⁵⁷⁷ On doit ici ajouter, au regard de la décentralisation, que selon l'article 49 du code : « *L'État assure la fonction de maître d'ouvrage du service public de l'eau dans les centres urbains. Dans le cadre de la décentralisation, il peut déléguer celle-ci aux collectivités territoriales. Dans les centres ruraux et semi-urbains, les collectivités territoriales exercent la fonction de maître d'ouvrage de l'eau.* »

• Le régime des forêts et des produits naturels associés

Le régime forestier est principalement fixé par la loi n° 95-004/AN-RM du 18 janvier 1995, fixant les conditions de gestion des ressources forestières. Ce texte met en place un *domaine forestier national*, lequel « *comprend les terrains dont les produits exclusifs ou principaux sont le bois d'œuvre, le bois de service, le bois de feu, les terres à vocation forestière, boisées ou non, les terrains soustraits au défrichement pour raison de protection, les jachères anciennes de dix ans et plus, les bois sacrés et les lieux protégés dans un but socio-religieux* »⁵⁷⁸. Cette définition doit être rapprochée de celle du domaine national en ce qui concerne le droit de la terre. Autrement dit, il ne s'agit pas d'un concept spécifique, mais d'une sorte de « boîte » qui permet d'accueillir tous les statuts forestiers.

Au regard des statuts, le domaine forestier national « *se répartit en : domaine forestier de l'État ; domaine forestier des collectivités territoriales décentralisées ; domaine forestier des particuliers* » (art. 24). Une autre subdivision possible est entre le domaine forestier classé et celui protégé (art. 25). « *Le domaine forestier classé comprend : les forêts classées ; les reboisements effectués par l'État et les collectivités territoriales décentralisées et ayant fait l'objet d'un acte de classement ; les périmètres de protection définis à l'article 10 de la présente loi* » (art. 26). Sont identifiées comme forêts classées, les « *parties du domaine forestier national ayant fait l'objet d'un classement* », ce qui inclut « *les forêts naturelles, les périmètres de protection*⁵⁷⁹ *et les périmètres de reboisement*⁵⁸⁰ » (art. 9 de la loi). Le domaine forestier protégé « *est la partie du domaine forestier n'ayant pas fait l'objet d'un acte de classement* » (art. 12). Mais il n'est pas le reste des forêts puisqu'il inclut selon l'article 27 : « *les zones de peuplements*

⁵⁷⁷ Code de l'eau, art. 46.

⁵⁷⁸ Art. 2, loi n° 95-004 du 18 janvier 1995.

⁵⁷⁹ Art. 10, loi n° 95-004 : « *Sont classés obligatoirement comme périmètres de protection : les versants montagneux ; les terrains où pourraient se produire des ravinements et éboulements dangereux ; les dunes de sable en mouvement ; les terrains très dégradés aux environs des agglomérations urbaines ; les abords des cours d'eau permanents et semi permanents sur 25 mètres à partir de la berge ; les zones de naissance des cours d'eau et leur bassin de réception. Les terrains nus ou insuffisamment boisés à mettre en régénération peuvent être classés comme périmètres de protection.* »

⁵⁸⁰ Art. 11, loi n° 95-004 : « *Les périmètres de reboisement sont des terrains d'au moins un hectare plantés de main d'homme en espèces végétales ne donnant pas de produits agricoles, ainsi que les forêts naturelles enrichies par des travaux de plantation ou de sylviculture.* »

purs d'espèces présentant un intérêt économique ou d'espèces protégées ; les zones protégées pour des raisons de salubrité publique aux abords des mares, puits et puisards ; les zones protégées dans l'intérêt de la défense nationale ; les forêts naturelles, les périmètres de reboisement n'ayant pas fait l'objet d'un acte de classement ; les jachères anciennes de dix ans ou plus. »

Au regard de la distinction entre les acteurs concernés, on doit distinguer : le domaine forestier de l'État, qui « *comprend : les forêts, les reboisements et les périmètres de protection classés en son nom ; le domaine forestier protégé immatriculé en son nom* » (art. 33, loi n° 95-004) ; le domaine forestier des collectivités décentralisées qui « *comprend : les forêts naturelles, les reboisements et les périmètres de protection, classés en leur nom ; le domaine forestier protégé immatriculé au nom de ces collectivités* » (art. 51, loi n° 95-004) ; le domaine forestier des particuliers qui « *comprend : les forêts artificielles ou naturelles transférées en leur nom* » (art. 60, loi n° 95-004).

En ce qui concerne le domaine forestier des collectivités décentralisées, celles-ci sont habilitées à organiser la gestion de ce domaine, à en fixer les mesures de protection et de conservation appropriées (art. 52, loi n° 95-004).

On remarquera que le texte ne propose rien concernant les droits « coutumiers ». Mais il fait référence aux droits d'usage. Ceux-ci ne sont reconnus que dans le domaine forestier, que ce soit celui de l'État ou celui des collectivités. Et leur contenu est précisé par la loi : pâturages pour les animaux domestiques, cueillette, coupe et ramassage de bois mort et de fourrage. Dans le cas des forêts classées, l'acte de classement doit préciser les droits d'usage qui sont reconnus dans l'espace considéré.

• Le régime pastoral

Il est défini par la loi n° 01-004 du 27 février 2001, portant Charte pastorale du Mali. Le caractère exhaustif du texte est mis en évidence par l'article 1 : « *La présente loi définit les principes fondamentaux et les règles générales qui régissent l'exercice des activités pastorales en République du Mali. La présente loi consacre et précise les droits essentiels des pasteurs, notamment en matière de mobilité des animaux et d'accès aux ressources pastorales. Elle définit également les principales obligations qui leur incombent dans l'exercice des activités pastorales, notamment en ce qui concerne la préservation de l'environnement et le respect des biens d'autrui.* » C'est donc un texte exhaustif, intégré, qui atteste du souci de ses auteurs de prendre en charge pleinement la diversité des contraintes qui sont celles liées au pastoralisme. Mais à l'inverse, on doit regretter certaines imprécisions rédactionnelles, comme par exemple la référence, dans l'article précité, aux « *droits essentiels des pasteurs* », dont par ailleurs la loi ne dit rien. Au demeurant, ce manque de rigueur dans la rédaction n'affecte pas ce seul texte ; on constate le même problème dans beaucoup d'autres textes, d'autres pays. Cela ne serait pas en soi un problème si la conséquence possible n'en était pas l'incertitude dans l'application du texte.

Le texte pose le principe de la liberté de déplacement des troupeaux sous réserve du respect des aires protégées, classées ou mise en défens (art. 4), qui est assorti de l'affirmation du droit d'exploiter les ressources pastorales, définies comme « *l'ensemble des ressources naturelles nécessaires à l'alimentation des animaux. Elles sont constituées notamment par l'eau, le pâturage et les terres salées* » (art. 2). « *Le déplacement des animaux se fait sur les pistes pastorales. Celles-ci sont constituées de pistes pastorales et de pistes de transhumance* » (art. 15). La différence entre les deux catégories de pistes repose sur leur positionnement territorial ; les premières sont « *à l'intérieur d'une localité déterminée* », les autres « *(...) entre deux ou plusieurs localités...* » (cf. art. 2 précité) ; ici encore, on remarquera l'imprécision de la rédaction qui renvoie à des « *localités* », lesquelles n'ont aucune signification sur le plan institutionnel. On peut imaginer qu'il convient de lire plutôt « *communes* ». « *Les pistes font partie du domaine public de l'État ou de celui des collectivités territoriales et elles doivent être classées* » (art. 52). Bien que le législateur ne le précise pas, on doit préciser que c'est le domaine de l'État pour les pistes de transhumance, et celui des collectivités pour celles strictement pastorales, compte tenu du caractère local des dernières, et « *inter-local* » des premières.

Ces dernières « *assurent la gestion des pistes pastorales avec le concours des organisations de pasteurs et en concertation avec tous les acteurs concernés* » (art. 16), ce qui inclut la création, l'entretien, la réhabilitation, l'actualisation des tracés, le balisage des pistes en question. Dans le même esprit, « *les collectivités territoriales, en collaboration avec les autorités traditionnelles compétentes, les organisations*

d'agriculteurs et les autres partenaires intéressés, (...) établissent de manière concertée, chaque année s'il y a lieu, le calendrier de la transhumance » (art. 22).

La loi énumère les espaces pastoraux qui relèvent du domaine de l'État et des collectivités territoriales : « *les pâturages herbacés et aériens ; les bourgoutières communautaires ; les terres salées ; les points d'eau ; les gîtes d'étape* » (art. 27), tous ces éléments étant définis dans l'article 2 de la charte. Cependant, le texte ne précise pas quels sont les espaces pastoraux qui peuvent relever de la domanialité. Il faut donc considérer ici que la référence doit être le Code domanial et foncier, le droit du sol définissant celui des espaces pastoraux concernés. Cette analyse est quand même ambiguë, en particulier au regard des bourgoutières. Celles-ci, selon l'article 2, peuvent être « *communautaires ou privées* ». Lorsqu'elles sont « communautaires », leur accès est ouvert à tous. Mais il faut y voir un certain rattachement domanial dans la mesure où les articles 32 et 33 confient leur gestion aux collectivités territoriales dans le ressort territorial duquel les bourgoutières sont situées. On rappellera ici qu'aucune solution juridique n'était possible en l'état actuel de la législation.

Il est également des compétences des collectivités décentralisées de fixer les modalités d'accès des troupeaux aux terres agricoles après récolte (art. 35 et 36). On peut évidemment s'étonner de cette faculté ouverte aux pasteurs, sur des terrains qui relèveraient plutôt *a priori* des droits privatifs. Mais il faut se rappeler aussi qu'il s'agit, dans la plupart des cas, de droits « coutumiers », non validés par des documents écrits. Il n'en demeure pas moins que le législateur aurait sans doute été prudent de prévoir une exigence de négociation préalable avec les agriculteurs concernés, surtout s'il s'agit de parcelles aménagées, par exemple pour les besoins de la riziculture.

En ce qui concerne les rapports, souvent complexes, entre le pastoralisme et la gestion de l'eau, l'article 38 apporte une réponse de principe qui n'est pas forcément satisfaisante : « *l'accès aux ressources en eau des rivières, fleuves, mares et lacs du domaine public, en vue de l'abreuvement des animaux, est libre et ne donne lieu à la perception d'aucune taxe ou redevances* ». Ce qui n'est pas forcément satisfaisant car cela présuppose que soient clairement précisées les conditions d'accès auxdites ressources. La rédaction de l'article 41 est de ce point de vue un peu incertaine : « *Il est interdit d'empêcher ou d'entraver l'accès des animaux à un point d'eau public par des cultures, barrières ou tout autre obstacle. Une servitude de passage est imposée aux propriétaires des fonds riverains des points d'eau publics pour les besoins de l'abreuvement des animaux.* » Ce dernier travail devrait relever des collectivités décentralisées, compte tenu du principe général de compétence de celles-ci en la matière : « *Sauf disposition législative contraire, la gestion des ressources pastorales relève de la compétence des collectivités territoriales sur le territoire desquelles elles se trouvent. Cette prérogative n'empporte pas la propriété de plein droit des ressources gérées* » (art. 54).

Annexe : Éléments de législation relatifs au Mali

• Organisation et administration territoriales

- Ordonnance n° 91-039/P-CTSP du 8 août 1991, déterminant les circonscriptions administratives et les collectivités territoriales en République du Mali
- Loi n° 93-008/AN-RM du 11 février 1993, déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales
- Loi n° 94-009/AN-RM du 1er février 1993, portant principes fondamentaux de la création, de l'organisation, de la gestion et du contrôle des services publics
- Loi n° 95-034 du 12 avril 1995, portant Code des collectivités territoriales en République du Mali
- Décret n° 95-210/-RM du 30 mai 1995, déterminant les conditions de nomination et les attributions des représentants de l'État au niveau des collectivités territoriales
- Loi n° 95-022/AN-RM du 20 mars 1995, portant statut des fonctionnaires des collectivités territoriales
- Loi n° 96-25 du 21 février 1996, portant statut particulier du district de Bamako
- Décret n° 96-119/P-RM du 11 avril 1996, déterminant les conditions de nomination et les attributions du représentant de l'État au niveau du district de Bamako
- Loi n° 96-050 du 16 octobre 1996, portant principes de constitution et de gestion du domaine des collectivités territoriales

• Domaines / Foncier

- Loi n° 86-91/AN-RM du 1er août 1986, portant Code domanial et foncier, modifiée par l'ordonnance n° 92-042/P-CTSP du 3 juin 1992
- Décret n° 91-320/PM-RM du 3 octobre 1991, portant modalités d'application des dispositions du Code domanial et foncier relatives au permis d'habiter
- Décret n° 91-322/PM-RM du 3 octobre 1991, portant modalités d'application des dispositions du Code domanial et foncier relatives aux concessions rurales
- Décret n° 91-322/PM-RM du 3 octobre 1991, portant réglementation des modalités et conditions des cessions des terrains domaniaux par adjudication publique
- Décret n° 91-323/PM-RM du 3 octobre 1991, portant réglementation de la cession amiable des terrains domaniaux
- Décret n° 91-324/PM-RM du 3 octobre 1991, portant organisation et modalités de fonctionnement de la commission chargée des évaluations foncières
- Décret n° 92-113/PM-RM du 9 avril 1992, portant fixation des prix de cession et des redevances des terrains urbains et ruraux du domaine privé de l'État, à usage commercial, industriel et d'habitation
- Décret n° 92-114/PM-RM du 9 avril 1992, portant fixation des barèmes généraux de base des prix de cession et des redevances des terrains ruraux appartenant à l'État et détermination des procédures d'estimation des barèmes spécifiques

- Ordonnance n° 92-042/P-CTSP du 3 juin 1992, portant modification du Code domanial et foncier
- Décret n° 94-335/PM-RM du 1er novembre 1994, portant fixation du coût de cession des terrains urbains du domaine privé de l'État à usage d'habitation, objet de lettres d'attribution, de permis d'occuper et de concessions provisoires
- Loi n° 96-050 du 16 octobre 1996, portant principes de constitution et de gestion du domaine des collectivités territoriales
- Loi n° 96-050 du 16 octobre 1996, portant principes de constitution et de gestion du domaine des collectivités territoriales
- Décret n° 01-040/P-RM du 2 février 2001, déterminant les formes et les conditions d'attribution des terrains du domaine privé de l'État
- Décret n° 01-041/P-RM du 2 février 2001, fixant les modalités d'attribution du permis d'occuper
- Loi n° 02-008 du 12 février 2002, portant Code domanial et foncier
- Décret n° 02-111/P-RM du 6 mars 2002, déterminant les formes et les conditions de gestion des terrains des domaines publics immobiliers de l'État et des collectivités territoriales
- Décret n° 02-111/P-RM du 6 mars 2002, déterminant les formes et les conditions de gestion des terrains du domaine privé des collectivités territoriales
- Décret n° 02-113/P-RM du 6 mars 2002, fixant les modalités d'organisation et de confection du Cadastre
- Décret n° 02-114/P-RM du 6 mars 2002, portant fixation des prix de cession et des redevances de terrains urbains et ruraux du domaine privé de l'État, à usage commercial, industriel, artisanal, de bureau, d'habitation ou autres
- Décret n° 02-115/P-RM du 6 mars 2002, portant fixation des barèmes généraux de base des prix de cession, des redevances, des terrains ruraux appartenant à l'État et détermination de la procédure d'estimation des barèmes spécifiques
- Loi n° 06-40/AN-RM du 5 septembre 2006, portant loi d'Orientation agricole

• Développement rural / Ressources naturelles

- Décret n° 03-594/P-RM du 31 décembre 2003, relatif à l'étude d'impact sur l'environnement

Forêts

- Loi n° 95-003 du 18 janvier 1995, portant organisation de l'exploitation, du transport et du commerce du bois
- Loi n° 95-004 du 18 janvier 1995, fixant les conditions de gestion des ressources forestières
- Arrêté n° 95-2487 du 14 novembre 1995, déterminant les modalités de mise à feu dans le domaine forestier de l'État et des collectivités décentralisées
- Arrêté n° 96-0753/MDRE-SC, fixant les règles d'approvisionnement et de fonctionnement des marchés ruraux
- Arrêté n° 96-0793/MDRE-SG, portant composition et fonctionnement des commissions régionales chargées d'arbitrer les conflits relatifs à la fixation des quotas annuels d'exploitation du bois
- Arrêté n° 96-1023/MDRE-SG, déterminant les types et les modèles de coupons et les modalités d'attribution, de délivrance et de contrôle des coupons de transports de bois

- Décret n° 98-402/P-RM du 17 décembre 1998, fixant les taux, les modalités de recouvrement et de répartition des taxes perçues à l'occasion de l'exploitation du bois dans le domaine forestier de l'État
- Décret n° 99-320/P-RM du 9 octobre 1999, fixant la procédure de défrichement dans le domaine forestier de l'État
- Décret n° 00-022/P-RM du 19 janvier 2000, fixant les modalités de classement des forêts, des périmètres de reboisement et des périmètres de protection dans le domaine forestier de l'État
- Décret n° 01-404/P-RM du 17 septembre 2001, déterminant les conditions et modalités d'exercice des droits conférés par les titres d'exploitation des ressources forestières
- Loi n° 04-005 du 14 janvier 2004, portant création du fonds d'aménagement et de protection des forêts et du fonds d'aménagement et de protection de la faune dans les domaines de l'État
- Décret n° 04-091 du 24 mars 2004, fixant l'organisation et les modalités de gestion du fonds d'aménagement et de protection des forêts et du fonds d'aménagement et de la protection de la faune dans les domaines de l'État
- Décret n° 04-137(bis)/P-RM du 7 avril 2004, fixant la répartition des recettes perçues à l'occasion de l'exploitation des domaines forestier et faunique de l'État entre les fonds d'aménagement et de protection des forêts et de la faune et les budgets des collectivités territoriales

Faune

- Loi n° 95-031 du 20 mars 1995, fixant les conditions de gestion de la faune sauvage et de son habitat
- Arrêté n° 95-2489/MDRE-SG du 14 novembre 1995, fixant les conditions d'exercice de la chasse rituelle et du droit d'usage en matière de chasse
- Décret n° 97-051/P-RM du 31 janvier 1997, fixant les conditions et les modalités de la profession de guide de chasse
- Décret n° 97-052/P-RM du 31 janvier 1997, déterminant les conditions et les modalités d'exercice des droits conférés par les titres de chasse
- Arrêté interministériel n° 97-0972/MATS/MDRE/MFC/MIA-SE, portant réglementation de l'importation temporaire d'armes de chasse par les touristes
- Arrêté n° 98-0139/MDRE-SG, définissant les conditions de délivrance des permis et des autorisations spéciales de chasse aux étrangers non résidents
- Décret n° 99-321 du 4 octobre 1999, fixant les modalités de classement des réserves de faune, des sanctuaires et les modalités de création des zones d'intérêt cynégétique et des ranches de gibier dans le domaine faunique de l'État
- Décret n° 00-021 du 19 janvier 2000, fixant les attributions, la composition, l'organisation et les modalités de fonctionnement des conseils de chasse
- Décret n° 01-136 du 23 mars 2001, fixant les taux des redevances et des taxes perçues à l'occasion de l'exploitation de la faune dans le domaine faunique de l'État
- Loi n° 02-017 du 3 juin 2002, régissant la détention, le commerce, l'exportation, la réexportation, l'importation, le transport et le transit de spécimens d'espèces de faune et de flore sauvages

Ressources halieutiques

- Loi n° 95-032, fixant les conditions de gestion de la pêche et de la pisciculture
- Décret n° 95-182 du 26 avril 1995, fixant les taux de redevance perçus à l'occasion de la délivrance des permis de pêche

- Décret n° 96-010/P-RM, fixant les modalités de classement et de déclasserment des réserves piscicoles
- Décret n° 96-011 /P-RM, déterminant la composition, les attributions et les modalités de fonctionnement des conseils de pêche
- Loi n° 96-050, portant principes de constitution et de gestion du domaine des collectivités territoriales

Eau

- Décret n° 01-035/P-RM du 6 septembre 2001, fixant les modalités de gestion des eaux usées et des gadoues
- Loi n° 02-006 du 31 janvier 2002, portant Code de l'eau

Pastoralisme

- Loi n° 01-004 du 27 février 2001, portant Charte pastorale en République du Mali

FICHE PAYS

16

Maroc

I. Le cadre général

712 550 km², si on inclut les 226 000 km² du Sahara occidental. Organisé dans un axe général sud-ouest/nord-est, avec l'Océan atlantique comme frontière ouest, la Méditerranée pour celle du Nord. Dans la moitié nord se situe un axe montagneux, dans la même orientation que l'axe général du pays, incluant du sud au nord, l'Anti-Atlas, le Haut Atlas (point culminant à 4 167 m), le Moyen Atlas, et le Rif. La partie sud du pays est désertique (sableuse et pierreuse). Certains auteurs ont ainsi pu qualifier le Maroc de « *pays des trois rivages* »⁵⁸¹, ceux-ci étant, outre l'océan et la mer évoqués plus haut, la « *vaste mer de sable qu'est le Sahara au sud et à l'est* »⁵⁸². Le climat se répartit de la même manière : méditerranéen au nord, semi désertique ensuite, désertique enfin essentiellement pour la partie qui inclut le Sahara occidental.

La population est de 30,8 millions d'habitants en 2007, dont 240 000 au Sahara occidental, avec une densité très variable selon la zone géographique concernée. La croissance est modérée puisque de 1,2 % annuel. Il existe une importante diaspora à l'extérieur, estimée à 1,5 millions d'immigrés, essentiellement en Europe. La population est dorénavant à majorité urbaine, soit près de 60 %. La religion dominante est l'Islam, avec 99 % de la population. Les langues utilisées sont l'arabe (langue officielle), le berbère et le français.

Les villes principales sont Rabat Salé, la capitale (1,8 million), Casablanca, la capitale économique (3,3 millions), Marrakech (800 000), Fès (960 000), Oujda (916 000), Tanger (200 000).

II. L'organisation administrative territoriale

Une petite introduction s'impose ici. Le Maroc est une monarchie constitutionnelle, ce qui va évidemment avoir un certain nombre de conséquences, renforcées par le fait que le Roi est en même temps le « Commandeur des Croyants », ce qui le dote d'une double légitimité, à la fois « politique » et religieuse. Toutes les décisions, tous les actes qu'il va prendre, seront donc affectés par cette double légitimité. C'est dans ce cadre que doivent être situés les différents dispositifs de gestion territoriale du Royaume.

• Les circonscriptions administratives

Les dispositions constitutionnelles sont claires en la matière. On peut citer notamment l'article 1 de la Constitution du 13 septembre 1996 : « *Le Maroc est une monarchie constitutionnelle, démocratique et sociale.* » Mais aussi, du même texte : « *Le Roi exerce par dahir les pouvoirs qui lui sont expressément réservés par la Constitution.* »⁵⁸³ Dans ce dernier texte, on voit apparaître la toute puissance du Roi puisque par exemple, même pour promulguer la Constitution, il faut un dahir royal. Les pouvoirs du Roi s'étendent par ailleurs à tous les domaines de la vie administrative et politique, nomination du Gouvernement, présidence du Conseil des ministres, promulgation des lois, nomination de tous les cadres supérieurs des administrations, nomination des magistrats, etc.

⁵⁸¹ Bourges H. et Wauthier C., *Les cinquante Afriques*, 1979, Le Seuil, collection « L'Histoire immédiate », Tome 1, p. 95.

⁵⁸² Ibid.

⁵⁸³ Art. 29, Constitution du 13 septembre 1996.

• Les collectivités décentralisées

En ce qui concerne plus précisément les collectivités décentralisées, le titre XI de la Constitution leur est consacré⁵⁸⁴. Ces dispositions sont importantes en ce qu'elles fixent les caractéristiques générales du système juridique de ces collectivités. D'abord, la loi les énumère : régions, préfectures, provinces, communes, d'autres collectivités pouvant être créées par la loi. Ensuite, et c'est sans doute le plus important, ces collectivités élisent toutes des assemblées chargées de gérer démocratiquement « *leurs affaires* », mais par contre, seules les communes disposent de leur propre exécutif, les autres collectivités devant s'en remettre pour ce faire au gouverneur qui est en même temps le représentant de l'État et donc celui du Roi.

Un problème plus complexe demeure à résoudre, celui de la situation de chaque entité dans les différents niveaux de la décentralisation. En effet, l'article 1 du dahir n° 1.59-351 du 2 décembre 1959 relatif à la division administrative du Royaume, est plutôt ambigu : « *Le Royaume est divisé en cinq wilayas, groupant quatre provinces, dix-huit préfectures et trente-huit autres provinces, ainsi qu'en communes urbaines et rurales. Les provinces et les préfectures sont divisées en cercles, les cercles sont divisés en caïdats.* » La liste des *wilayas*, provinces et préfectures, trop longue à reproduire ici, donne en partie l'explication : il y a bien une division administrative différente pour l'ensemble du Royaume. Une partie est découpée en *wilayas*, comportant un certain nombre de provinces et de préfectures ; une autre partie du Royaume est subdivisée en trente-huit provinces. La situation est d'autant plus complexe que les provinces et les préfectures sont soumises au même texte de référence, comme on le verra plus loin.

. La région

Comme l'indique l'exposé des motifs de la loi n° 47-96 de 1997, relative à l'organisation de la région⁵⁸⁵, « *la région a en effet, depuis toujours, occupé une place de choix dans la pensée et la stratégie royales visant à doter le Maroc d'un état moderne à la fois attaché à ses traditions ancestrales marquées par le rôle dynamique et enrichissant de la composante locale et régionale, et, en même temps, apte à relever avec les meilleures chances les défis du temps. (...) La création de la région conforte la décentralisation non seulement en instituant une nouvelle collectivité locale dans la plénitude de ses prérogatives, mais également en mettant au service de la régionalisation toutes les potentialités que recèle la déconcentration.* »

Il faut ajouter pour boucler cette présentation introductive que la région n'est pas vraiment une innovation. Comme le rappelle aussi l'exposé des motifs, « *Comme tout grand dessein, la régionalisation a été mise à l'épreuve de la maturation. Ainsi, après avoir été expérimentée dans le cadre du dahir du 16 juin 1971 portant création des régions économiques, elle a été érigée en collectivité locale par la Constitution révisée en 1992.* » La nouvelle loi a pour effet de définir le cadre juridique de la région tel que confirmé dans la Constitution de 1996.

Selon les dispositions de l'article 1 de la loi, la région est une collectivité locale dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière.

Pour ce faire, la région dispose d'une instance délibérante qui est un conseil régional démocratiquement élu, pour une durée de six ans, compétent pour gérer les « affaires de la région ». Ce conseil « *est composé de représentants, élus des collectivités locales, des chambres professionnelles et des salariés* », auxquels s'ajoutent les parlementaires élus de la région, ainsi que les présidents des assemblées préfectorales et provinciales, lesquels ne disposent que d'une voix consultative. Le conseil élit parmi ses membres un président et plusieurs vice-présidents qui constituent le bureau du conseil⁵⁸⁶. Le mandat des membres du bureau est de trois ans, renouvelable une fois, ce qui permet, démocratiquement, de remettre en cause leur mandat à mi-chemin du mandat du conseil qui est, rappelons-le, de six ans. Le président (et les vice-présidents) préside le conseil régional et le représente.

Le conseil se réunit trois fois par an au moins. Ce qui doit être souligné ici, ce sont les modalités législatives relatives à l'élaboration de l'ordre du jour des réunions du conseil. Le projet de cet ordre du jour est établi par le bureau du conseil ; le président le transmet alors au gouverneur qui dispose de huit jours

⁵⁸⁴ Art. 100 à 102, Constitution du 13 septembre 1996.

⁵⁸⁵ Loi n° 47-96, relative à l'organisation de la région promulguée par le dahir royal du 2 avril 1997.

⁵⁸⁶ Art. 10 de la loi n° 47-96, relative à l'organisation de la région promulguée par le dahir royal du 2 avril 1997.

pour proposer des amendements. Les délibérations du conseil sont publiques, les ordres du jour et dates étant affichés au siège de la région (on peut évidemment s'interroger sur la pertinence démocratique de ce dispositif). Et les délibérations font l'objet d'une publication au même lieu et dans le bulletin officiel des collectivités locales.

Pour finir sur ce dispositif régional, il faut noter, et cela est particulièrement important dans le contexte marocain, que l'exécutif régional n'appartient pas aux élus ; selon l'article 1, alinéa 3, « *le gouverneur du chef-lieu de la région assure l'exécution des délibérations du conseil régional dans les conditions fixées par la présente loi* ». L'article 54 détaille de manière précise cette affirmation de principe, en disposant notamment que les mesures nécessaires à l'exécution des délibérations que doit prendre le gouverneur, doivent être revêtues du contresceau du président du conseil régional, dans les cinq jours. Mais si le président ne contresigne pas, le gouverneur peut passer outre.

Les compétences régionales sont organisées de manière classique en ce sens qu'il existe un principe général de compétences pour leurs propres affaires, celles dites « *affaires de la région* ». Ces compétences sont réparties en compétences propres⁵⁸⁷, et en compétences « *qui lui sont transférées par l'État* »⁵⁸⁸.

Pour la région, le régime de la tutelle est défini par les articles 41 à 48 de la loi n° 47-96. Le dispositif de tutelle s'organise en deux axes principaux.

D'une part, certaines délibérations ne sont exécutoires qu'après approbation par l'autorité de tutelle ; ce sont celles qui portent sur les budgets, finances régionales, emprunts, contrats, fiscalité, maîtrise d'ouvrage public et la gestion domaniale. Les délibérations en question sont soumises dans les quinze jours, par le gouverneur, au ministre de l'Intérieur. Celui-ci peut provoquer un autre examen, refuser l'approbation de manière motivée ou approuver. Sa décision, quelle qu'elle soit, doit être donnée dans les trente jours de la réception de la délibération. Le défaut de réponse dans le délai légal équivaut à une approbation. En cas de refus, le conseil régional peut saisir le tribunal administratif.

D'autre part, toutes les autres délibérations doivent être transmises par le président du conseil au gouverneur de région dans les quinze jours. Ces délibérations deviennent alors exécutoires à l'expiration d'un délai de vingt jours, sauf opposition motivée du gouverneur. Si le conseil régional refuse de modifier sa délibération, le gouverneur doit saisir le tribunal administratif qui doit statuer dans les trente jours.

. La préfecture et la province

Le régime juridique est fixé par le dahir n° 1-02-269 du 3 octobre 2002, relatif à l'organisation des collectivités préfectorales et provinciales⁵⁸⁹. On retrouve un dispositif un peu semblable à celui de la région, en ce sens que « *les provinces et les préfectures sont des collectivités territoriales de droit public dotées de la personnalité civile et de l'autonomie financière* »⁵⁹⁰. Comme pour la région, l'article 3 pose le principe général de compétences : « *Les affaires de la collectivité préfectorale ou provinciale sont gérées par un conseil élu* ».

Les membres des assemblées sont élus pour six ans, parmi les conseillers communaux de la préfecture ou de la province, le collège électoral étant constitué de l'ensemble des conseillers communaux en question. Le nombre de poste à pourvoir est proportionnel à l'importance du nombre des habitants de la circonscription (de 11 à 31). À ces membres élus, il faut ajouter des représentants de la Chambre d'agriculture, de la Chambre de commerce et d'industrie, ainsi que de la Chambre d'artisanat, chaque chambre élisant un représentant en son sein.

⁵⁸⁷ Outre le principe général, celles énumérées à l'article 7 de la loi précitée. Les compétences propres sont surtout celles à caractère économique et financier ; on peut citer : le budget de la région ; le plan de développement économique et social de la région ; le schéma régional d'aménagement du territoire ; les taux d'assiette, les tarifs et modes de perception des taxes, redevances et droits divers qui reviennent à la région ; la promotion des investissements privés ; la formation professionnelle ; l'emploi ; la promotion du sport ; la protection de l'environnement ; la gestion des ressources hydrauliques ; les spécificités architecturales régionales.

⁵⁸⁸ Art. 6, loi n° 47-96 précitée.

⁵⁸⁹ Dahir n° 1-02-269 du 3 octobre 2002, portant promulgation de la loi n° 79-00, relative à l'organisation des collectivités préfectorales et provinciales, BO du 21 novembre 2002 ; cette loi abroge expressément le dahir n° 1-63-273 du 12 septembre 1963, relatif à l'organisation des préfectures, des provinces et leurs assemblées.

⁵⁹⁰ Art. 1, dahir n° 1-02-269 du 3 octobre 2002, précité.

L'assemblée se réunit trois fois par an en session ordinaire (art. 49). Des réunions extraordinaires sont possibles à l'initiative du président du conseil, à la demande d'un tiers de l'assemblée ou à la demande du gouverneur ou du *wali*. Son ordre du jour est établi par le président de l'assemblée en collaboration avec le bureau, cet ordre du jour est transmis au *wali* ou au gouverneur qui peuvent ajouter des points à examiner⁵⁹¹. Les réunions sont publiques. Les électeurs de la préfecture ou de la province pouvant obtenir communication des procès-verbaux.

L'essentiel des articles concernant les attributions des assemblées préfectorales et provinciales sont consacrés au budget et aux finances locales. Ce n'est que dans l'article 35 que l'on peut trouver quelques éléments plus précis : relèvent de la compétence des assemblées préfectorales et provinciales, les projets de décentralisation industrielle, les programmes de travaux neufs, le classement des routes, leur entretien, rectification ou extension.

Les modalités de tutelles en sont les mêmes que pour les délibérations régionales, exceptés les délais qui sont ici plus long. Pour certaines matières définies par l'article 59⁵⁹², les procès-verbaux des séances sont transmis par le *wali* ou le gouverneur dans les quinze jours au ministre de l'Intérieur, qui a quarante-cinq jours pour donner son approbation. Le silence de quarante-cinq jours vaut approbation. Pour les autres matières, les procès-verbaux sont transmis au *wali* ou au gouverneur qui ont trois jours, au lieu de trente en 1963, pour notifier un refus⁵⁹³.

L'article 45 l'indique expressément que ce sont le *wali* ou le gouverneur, et non le président du conseil préfectoral ou provincial, qui exécute les délibérations du conseil. Ainsi, « *Le wali ou le gouverneur exécute le budget et établit le compte administratif ; conserve et administre les biens de la préfecture ou de la province ; procède aux actes de vente, acquisition, échange, partage, transaction portant sur le domaine privé ; passe les contrats et conclut les marchés de travaux, de fournitures et de prestations de services* »⁵⁹⁴.

. Les communes

En ce qui concerne la **commune**, le régime juridique repose sur la loi n° 78-00 portant Charte communale de 2002⁵⁹⁵. Cette loi abroge expressément le dahir portant loi n° 1-76-583 du 30 septembre 1976, relatif à l'organisation communale, en modifiant sensiblement la manière de présenter l'organisation communale. L'article 1, outre le rappel de la personnalité morale et de l'autonomie financière, précise que les communes peuvent être urbaines ou rurales⁵⁹⁶.

Curieusement, la nouvelle loi ne dit toujours rien de la composition du conseil communal, l'article 2 renvoie au Code électoral⁵⁹⁷, en ses dispositions du titre VI. L'article 199 précise le nombre des conseillers à élire en fonction de la population ; l'article 200 dispose que les membres des conseils communaux sont élus au scrutin uninominal à la majorité relative à un tour, le suffrage étant « *libre, personnel, secret et universel* »⁵⁹⁸. En revanche, sont précisées par la charte les modalités d'élection du président du conseil communal, du nombre de vice-présidents et du bureau.

Le conseil se réunit quatre fois par an, en session ordinaire ; il peut aussi se réunir en session extraordinaire sur demande du tiers de ses membres ou du président ou encore de l'autorité locale compé-

⁵⁹¹ Art. 50, dahir n° 1-02-269 du 3 octobre 2002, précité. Dans le texte de 1963, l'ordre du jour devait être transmis au ministre de l'Intérieur.

⁵⁹² Parmi ces matières, certaines concernent le domaine et le foncier : l'acquisition, l'aliénation, l'échange portant sur les biens du domaine privé préfectoral ou provincial, les occupations temporaires du domaine public avec emprise, les baux dépassant dix ans.

⁵⁹³ Art. 62, dahir n° 1-02-269 de 2002.

⁵⁹⁴ Art. 46, dahir n° 1-02-269 de 2002.

⁵⁹⁵ Dahir n° 1-02-297 du 3 octobre 2002, portant promulgation de la loi n° 78-00, portant Charte communale, *Bulletin officiel* n° 5 058 du 21 novembre 2002.

⁵⁹⁶ Il n'est plus fait mention que les communes urbaines comprennent des municipalités et des centres dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière, mais cette disposition est compensée par l'instauration des arrondissements dans les communes urbaines de plus de 500 000 habitants, voir plus bas.

⁵⁹⁷ Dahir n° 1-97-83 du 2 avril 1997, portant promulgation de la loi n° 9-97 formant Code électoral.

⁵⁹⁸ Art. 39 du Code électoral.

tente⁵⁹⁹. Les séances sont publiques ; les ordres du jour, fixés par le président et son bureau, sont affichés au siège de la commune ; les délibérations sont affichées « *dans la huitaine, par extrait, au siège de la commune* »⁶⁰⁰.

Le président du conseil est élu en même temps que ses adjoints ; ensemble, ils composent le bureau du conseil. Le titre III est consacré au statut de l'élu. L'article 30 de la loi mérite d'être souligné, mais l'ancienne rédaction a été modifiée : « *Les présidents des conseils communaux exercent les attributions qui leurs sont reconnues par la présente loi dès que leur élection est définitive. Chaque président reçoit de sa Majesté le Roi un dahir qui le munit de ses Hautes recommandations.* » Bien que l'ancien article ait été modifié⁶⁰¹, cette disposition permet de reconstituer la cohérence du *Makhzen*⁶⁰², dans la mesure où elle équivaut à une nomination par le Roi, dont le poids dépasse très largement l'effet de la démocratie locale. « *Le président exécute les délibérations du conseil, prend les mesures nécessaires à cet effet et en assure le contrôle* »⁶⁰³ ; le président représente la commune dans tous les actes de la vie civile et administrative ; il dirige les services communaux. À ce titre, le chapitre 2 du titre IV (*Des compétences*), est entièrement consacré aux attributions du président du conseil communal : pas moins de douze articles précisent sa marge de manœuvre, notamment en matière de police administrative⁶⁰⁴.

Dans la Charte communale de 2002, les attributions du conseil communal sont, contrairement à la loi de 1976 qui ne comptait qu'un article, largement développées dans le chapitre premier du titre IV. Si l'on retrouve la démarche classique et donc, d'abord, l'affirmation de la compétence générale pour les affaires communales⁶⁰⁵, les articles 36 à 44 les précisent en les regroupant en trois catégories, compétences propres, compétences transférées par l'État et compétences consultatives du conseil communal.

Les compétences propres font l'objet des articles 36 à 42, lesquels énumèrent un certain nombre de compétences spécifiques parmi lesquelles on peut citer : le plan de développement économique et social ; le budget et la fiscalité ; la création et l'organisation des services publics communaux, et de leurs modes de gestion (directe ou déléguée) ; il examine également les plans d'aménagement du territoire de la commune ; « *il arrête, dans les limites des attributions qui lui sont dévolues par la loi, les conditions de conservation, d'exploitation et de mise en valeur du domaine forestier* »⁶⁰⁶. Mais le reboisement, l'entretien des parcs naturels et la préservation des sites naturels sont « *des compétences qui pourront leur être transférées par l'État* »⁶⁰⁷.

Les modalités de contrôle et de tutelle sont fixées par les articles 68 à 77⁶⁰⁸. On retrouve la même logique que pour les autres collectivités :

- pour toutes les délibérations ayant un caractère ou une incidence financière ou patrimoniale, mais aussi pour la création des services publics communaux, les partenariats avec les sociétés d'économie mixte, la fixation du taux des taxes, il faut obligatoirement l'approbation *a priori* de l'autorité administrative, en fait le ministre de l'Intérieur qui doit recevoir dans les quinze jours les délibérations en question. Le ministre peut provoquer une nouvelle lecture. Concernant le rejet

⁵⁹⁹ Art. 58, dahir n° 1-02-297 du 3 octobre 2002, portant promulgation de la loi n° 78-00, portant Charte communale.

⁶⁰⁰ Art. 67, Charte communale précitée.

⁶⁰¹ L'ancienne rédaction de l'article 5 de la loi n° 1-76-583 du 30 septembre 1976, relatif à l'organisation communale, suggérait davantage la nomination par le Roi : « *Chaque président reçoit de notre Majesté un dahir qui l'investit de Notre confiance et le munit de Nos recommandations.* »

⁶⁰² « *Il ne faut pas jouer avec l'eau, le feu et le Makhzen* », dit l'adage. Dans le parler courant des Marocains, on parle de *Makhzen* dès qu'il est question de pouvoir. Un pouvoir qui s'incarne parfaitement dans la personne de son représentant suprême, le Roi. Le mot « *Makhzen* » vient du verbe arabe *khazana*, qui signifie « cacher » ou « préserver ». Au départ, il désignait le coffre où les sultans gardaient la recette des impôts destinée au calife de Bagdad. À partir du règne de la dynastie alaouite, le *Makhzen* désignait globalement le pouvoir central, à savoir le sultan, les vizirs, l'armée, la bureaucratie et toute personne contribuant à relayer ce pouvoir vers le reste de la population.

⁶⁰³ Art. 47, Charte communale de 2002 précitée.

⁶⁰⁴ Art. 50, Charte communale de 2002 précitée.

⁶⁰⁵ Art. 35, Charte communale de 2002 précitée.

⁶⁰⁶ Art. 36, Charte communale de 2002 précitée.

⁶⁰⁷ Art. 43, loi n° 78-00 portant Charte communale précitée.

⁶⁰⁸ Charte communale de 2002 précitée.

des comptes administratifs, en cas de maintien par le conseil communal de sa décision après le nouvel examen, l'autorité de tutelle, le Premier ministre sur proposition du ministre de l'Intérieur, saisit la Cour régionale des comptes qui a deux mois pour statuer ;

- pour toutes les autres délibérations, la transmission se fait à l'autorité administrative locale qui dispose également de quinze jours pour s'y opposer, faute de quoi elles deviennent exécutoires. Pour déterminer l'autorité de tutelle compétente, une lecture croisée des articles 69 et 73 est nécessaire : si le ministre de l'Intérieur ou son délégué est compétent pour les communes urbaines et le *wali* ou le gouverneur pour les communes rurales, dans quatre domaines dont deux concernent l'occupation du domaine public ou domaine privé de l'État⁶⁰⁹, c'est le *wali* ou le gouverneur qui est compétent, que la commune soit urbaine ou rurale. Cette disposition tend à diminuer le niveau de concentration, en rapprochant la tutelle du centre de décision. En cas de désaccord, le gouverneur notifie son opposition par écrit au président du conseil communal, et communique le dossier au ministre de l'Intérieur qui doit se prononcer dans les quarante-cinq jours, dans les trente jours dans le cas où l'autorité de tutelle compétente est le *wali* ou le gouverneur. Le silence de l'autorité de tutelle dans ces délais vaut acceptation⁶¹⁰.

Par ailleurs, la Charte communale prévoit des collaborations et des partenariats entre communes ou avec d'autres collectivités locales pour les projets d'intérêt commun⁶¹¹, mais la création d'un groupement de collectivités locales doit être approuvée par arrêté du ministre de l'Intérieur⁶¹².

La Charte crée dans les communes urbaines de plus de 500 000 habitants, des arrondissements, dépourvus de personnalité juridique mais dotés d'une autonomie administrative et financière, gérée par le conseil d'arrondissement⁶¹³, dont l'avis est dorénavant requis pour les questions relatives aux documents d'urbanisme, à la promotion de l'habitat et à la gestion des biens publics et privés de la commune, situés sur le territoire de l'arrondissement⁶¹⁴.

Le tableau de la page suivante présente l'ensemble de ce dispositif d'administration territoriale.

⁶⁰⁹ Ouverture de nouveaux crédits, occupation temporaires du domaine public avec emprise, les baux dont la durée dépasse dix ans, la gestion des marchés hebdomadaires.

⁶¹⁰ Art. 73, Charte communale de 2002 précitée.

⁶¹¹ Art. 78, loi n° 78-00 portant Charte communale précitée.

⁶¹² Art. 79, loi n° 78-00 portant Charte communale précitée.

⁶¹³ Art. 85, loi n° 78-00 portant Charte communale précitée.

⁶¹⁴ Art. 102, loi n° 78-00 portant Charte communale précitée.

Tableau : Organisation administrative et décentralisation au Maroc

Circonscription administrative	Nb	Collectivité locale	Nb	Personnalité morale	Autonomie financière	Instance délibérante	Exécutif
Région (1)	16	Région	16	Oui	Oui	Conseil régional composé d'élus et de représentants	Président du conseil élu
Wilaya (2)	10						<i>Wali</i> , nommé, qui est aussi le gouverneur de la préfecture
Préfecture (milieu urbain)	24	Préfecture	44	Oui	Oui	Assemblée préfectorale ou provinciale	Gouverneur nommé représentant le Roi et délégué du Gouvernement
Province (milieu rural)	44	Province	44	Oui	Oui	Assemblée préfectorale ou provinciale	Gouverneur nommé représentant le Roi et délégué du Gouvernement
Cercle (rural)	159						
Caïdat (rural)	505						Caïd (ou khalife)
Arrondissement (urbain)	407			Non	Oui si communes de plus de 500 000 habitants	Conseil d'arrondissement, communes de plus de 500 000 habitants	Caïd urbain (ou khalife)
District	85						Chef de district
Commune urbaine	249	Commune urbaine	249	Oui	Oui	Conseil communal élu	Président du conseil élu
Commune rurale	1 298	Commune rurale	1 298	Oui	Oui	Conseil communal élu	Président du conseil élu

Remarques:

1. La région a été élevée au rang de collectivité locale aux termes de l'article 94 de la Constitution de 1992 et c'est le dahir royal du 2 avril 1997 qui en fixe l'organisation.
2. La *wilaya* est beaucoup plus d'ordre protocolaire que juridique ; elle regroupe des préfectures et des provinces.

III. La gestion domaniale et foncière

La législation est complexe, héritée en partie de la colonisation ; elle mêle les références laïques, juridiquement classiques, et des références plus culturelles et/ou religieuses.

• Le dispositif législatif et réglementaire

Le tableau de la page suivante présente les grandes catégories de statuts domaniaux et fonciers :

Tableau : Gestion domaniale et foncière au Maroc

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, immatriculé ou non selon le cas	Inaliénabilité Insaisissabilité Imprescriptibilité	Autorisation des occupations avec emprise	Les collectivités locales avec tutelle du <i>wali</i> ou du gouverneur
Domaine privé de l'État	- Terrains immatriculés au nom de l'État - Terres « mortes » - Terrains vacants et sans maître selon les règles de la Chariâa - Terrains sans statut juridique écrit après immatriculation au nom de l'État	Procédures domaniales spécifiques ou Droit de propriété selon les règles du Code civil et de l'immatriculation		
Domaine privé des collectivités	Terrains immatriculés au nom de celles-ci	Droit de propriété selon règles du Code civil et de l'immatriculation	Région : acquisitions, aliénations, transactions ou échanges après approbation de l'autorité de tutelle Préfecture/Province : oui Commune : oui ?	Région tutelle du gouverneur Préfecture/province : tutelle du gouverneur
Propriété privée	Terrains immatriculés au nom d'une personne privée	Droit de propriété selon les règles du Code civil et de l'immatriculation		
Domaine coutumier	<i>Melk</i> Terres <i>guich</i> Terres collectives Terres <i>habous</i>	Droit de jouissance		

Le domaine privé de l'État et le domaine public relèvent des catégories juridiquement classiques. Les terres du domaine public de l'État sont identifiées comme relevant du patrimoine national et sont classiquement soumises à un régime de protection particulier, fondé sur l'inaliénabilité desdites dépendances. Le domaine privé de l'État est issu de l'occupation coloniale et des confiscations, et concerne les terres de colonisation régies par le dahir de 1963 ; celles issues des expropriations en vertu du texte de 1969. Par ailleurs, le déclassement de certaines terres du domaine public et l'acquisition de terres résultant de la réforme agraire de 1972, ont amené celles-ci à être intégrées dans le domaine privé de l'État. Une partie importante de ces terres constitue une sorte de domaine de transition destiné à répondre aux demandes des usagers.

Relevant de catégories juridiques spécifiques au Maroc, en cela empreintes de l'histoire et de la religion du pays, relevons les terres *melk*, les terres collectives, les terres *guich* et les terres *habous*.

Les **terres *melk*** appartiennent en pleine propriété à des personnes qui les exploitent soit individuellement, soit dans l'indivision sous forme de coopératives ou sociétés. Ces terres comprennent deux catégories : celles immatriculées (dahirs de 1913, 1915, etc.), et les terres non immatriculées, soumises au rite musulman malékite, détenues en vertu d'un *moulkia*, acte authentique établi pour confirmer une possession continue de dix ans au moins, attestée par douze témoins.

Les **terres collectives** appartiennent à des collectivités ethniques et sont régies par une législation particulière (dahir du 27 avril 1919). Ces terres sont sous tutelle administrative : la gestion des terres est

faite par des conseils de représentants des collectivités traditionnelles élus ; ces conseils sont chargés de mettre les terrains à la disposition des membres de la collectivité, en jouissance, sans possibilité d'aliénation. Le partage de ces terres doit être refait chaque fois qu'un membre de la collectivité devient majeur et peut donc revendiquer une part de terre. Cette dernière disposition pose deux types de problèmes : la précarité relative du droit de jouissance sur ces terres et la réduction progressive des parcelles en raison des partages successifs.

Les **terres guich** sont accordées sous forme de droits de jouissance à certaines tribus dites *Guich* (« armée ») par le sultan, en compensation de la mobilisation de contingents militaires et de l'activité de police dans leurs régions. La tribu *guich* dispose d'un droit de propriété collectif appelé *menfâa* ; à l'intérieur du groupe, les membres disposent de droits d'usufruit. À partir de 1912, s'appuyant sur le domaine éminent, l'Administration considère que la propriété des terres *guich* lui revient ; mais le domaine utile continue d'appartenir aux tribus.

Enfin, les **terres habous** proviennent des donations faites par certaines personnes au profit des mosquées. Ces propriétés agricoles relevant du droit musulman sont enregistrées sous le nom de *haouala*. Il y a trois catégories de biens *habous* : les *habous* publics, constitués de biens gérés directement par le ministère des *Habous* ; les *habous* de famille, gérés par les familles des donateurs ; lorsque les descendants disparaissent, les biens vont dans la catégorie précédente et sont gérés par le ministère des *Habous*. Enfin, les *habous* des *zaouia* sont liés à des sanctuaires et sont gérés par les gardiens de ces derniers. En raison de la faible superficie des parcelles *habous*, leur valorisation économique est limitée.

Cependant, la gestion domaniale va être transformée en vue de la mise en œuvre du plan « Maroc vert ». En effet, le secteur de l'agriculture fait partie des priorités royales. À ce titre, le ministre de l'Agriculture a présenté, début 2008, le contenu du Plan « Maroc Vert » et la stratégie de relance de l'agriculture marocaine. Celle-ci repose sur deux piliers : le premier prône « *un développement agressif d'une agriculture à haute valeur ajoutée/haute productivité* », tandis que le second est fondé sur « *l'accompagnement solidaire de la petite agriculture* »⁶¹⁵. La mise en œuvre de ce plan implique des réformes institutionnelles relatives tant à l'organisation du ministère de l'Agriculture qu'à des secteurs spécifiques tels que la fiscalité locale, la gestion déléguée de l'eau et celle des terres. À cet égard, le plan « Maroc vert » a besoin de terre pour être mis en œuvre. Une réforme doit permettre à l'État de libérer les terres pour les transmettre à la gérance privée. « *Plus de 700 000 hectares disponibles doivent être mis à la disposition des investisseurs. Terres habous, terres collectives, des domaines, tout y passera.* »⁶¹⁶ La mise en œuvre de la stratégie et son suivi sera piloté par la nouvelle Agence pour le développement agricole (ADA)⁶¹⁷.

• L'organisation administrative

En 2002, l'Agence nationale de la conservation foncière, du Cadastre et de la cartographie (ANCFCC) est créée⁶¹⁸. Il résulte de la loi n° 58-00 que la plupart des activités qui étaient jusqu'alors de la compétence de l'Administration de la conservation foncière, du Cadastre et de la cartographie du ministère de l'Agriculture, du Développement rural et des Eaux et Forêts, sont transférées à la nouvelle agence.

⁶¹⁵ « La stratégie est articulée autour d'une approche globale touchant l'ensemble des acteurs selon leurs objectifs propres. Les deux piliers essentiels proposés permettent de toucher un maximum d'exploitants, tant les acteurs modernes (Pilier I), que la petite agriculture (Pilier II). L'objectif du Pilier I est de développer une agriculture performante, adaptée aux règles du marché, grâce à une nouvelle vague d'investissements privés, organisés autour de nouveaux modèles d'agrégation équitables. L'objectif du Pilier II est de développer une approche orientée vers la lutte contre la pauvreté, en augmentant significativement le revenu agricole des exploitants les plus fragiles, notamment dans les zones périphériques (par exemple en bour défavorable). Ce pilier doté de cet objectif spécifique adoptera donc des moyens spécifiques, adaptés au type d'acteurs ciblés. », Extrait du discours pour « La présentation des messages clés de la stratégie agricole », ministre de l'Agriculture et de la Pêche maritime, lors des 1^{res} Assises de l'agriculture du 22 avril 2008.

⁶¹⁶ Khalid Tritki, *Le Soir Échos*, 23 avril 2008.

⁶¹⁷ Projet de loi n° 42-08, portant création de l'Agence pour le développement agricole (ADA).

⁶¹⁸ Dahir n° 1-02-125 du 1^{er} Rabii II 1423 (13 juin 2002), portant promulgation de la loi n° 58-00 portant création de l'Agence nationale de la conservation foncière, du Cadastre et de la cartographie (ANCFCC), bulletin n° 5036, p. 904-906.

L'agence, placée sous la tutelle de l'État, en l'occurrence le ministère de l'Agriculture, est administrée par un conseil d'administration composé de représentants de l'État et d'un directeur « *nommé conformément à la législation en vigueur* »⁶¹⁹ ; le conseil est présidé par le Premier ministre⁶²⁰.

L'agence exerce, pour le compte de l'État, les attributions en matière d'immatriculation de la propriété foncière, du Cadastre et de la cartographie, notamment la conservation des droits réels, l'établissement des plans cadastraux, leur mise à jour et leur conservation. D'un point de vue pratique, il s'agira d'établir si cette agence a les moyens techniques de mettre en œuvre cette mission sur un long terme.

Cette agence, dont le siège est à Rabat, comprend des services centraux et des services extérieurs ; le texte ne précise pas le niveau de déconcentration.

Comme nous l'avons signalé, l'Agence de développement agricole (ADA), créée début 2009, tend à réduire les fonctions du ministère de l'Agriculture en matière domaniale et foncière, de même que l'institutionnalisation d'un comité de pilotage interministériel relatif à l'exécution du plan « Maroc vert ». L'ADA est un établissement public sous tutelle de l'État, avec à sa tête un président et un directeur général chargé de la gestion de la structure. Elle a pour mission de mettre en œuvre les deux piliers du plan, ce qui se traduit notamment par la recherche de terres pour l'extension des périmètres agricoles dans les seize régions agricoles identifiées dans le cadre du plan « Maroc vert ».

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

Le tableau de la page suivante présente la synthèse de la situation.

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

Acteur local	Nature CL ou CA (1)	Capacité juridique	Autonomie financière	Patrimoine foncier	Pouvoir domanial (2)	Fiscalité à base foncière	Ressources naturelles
Région	CA/CL	Oui	Oui	Oui	Oui mais tutelle	Taxe sur l'exploitation des mines	Gestion des ressources hydrauliques
Wilaya	CA						
Préfecture (milieu urbain)	CA/CL	Oui	Oui	Oui	Oui mais tutelle	Taxe produits forestiers	
Province (milieu rural)	CA/CL	Oui	Oui	Oui	Oui mais tutelle	Taxe produits forestiers	Gestion des forêts
Cercle (rural)	CA						
Caïdat (rural)	CA						

⁶¹⁹ Art. 10, décret n° 2-00-913 du 18 *jumada II* 1423 (27 août 2002), pris pour l'application de la loi n° 58-00 portant création de l'Agence nationale de la conservation foncière, du Cadastre et de la cartographie, bulletin officiel n° 5 036, p. 907.

⁶²⁰ Art. 3, décret n° 2-00-913 précité.

Acteur local	Nature CL ou CA (1)	Capacité juridique	Autonomie financière	Patrimoine foncier	Pouvoir domanial (2)	Fiscalité à base foncière	Ressources naturelles
Arrondissement (urbain)	CA		Oui pour les communes de plus de 500 000 habitants				
District	CA						
Commune urbaine	CA/CL	Oui	Oui	Oui	Oui mais tutelle Consultation aménagement urbain		
Commune rurale	CA/CL	Oui	Oui	Terrains immatriculés au nom de la commune	Maire associé à l'attribution des permis d'occuper des terrains urbains Maire peut être sollicité en cas de probabilité d'impact négatif de la concession provisoire rurale	- Revenus du domaine privé communal - Ressources fiscales : contribution foncière sur immeubles bâtis et sur terrains agricoles (y compris si nécessaire recouvrement) ; taxe d'habitation (dont gestion et recouvrement) ; aussi possibilité de créer une contribution communale assise sur les mêmes bases que la taxe d'habitation	- Conditions de conservation, d'exploitation et de mise en valeur du domaine forestier - Participation des populations riveraines dans la gestion des forêts - Consultation pour la création des aires protégées

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 vaines et sans maître. Il ne s'agit donc, en aucun cas, du pouvoir de gérer le patrimoine foncier de l'acteur local considéré.

• La gestion des terres domaniales

Toutes les collectivités locales ont des compétences en matière domaniale et foncière et d'aménagement du territoire, avec une tutelle du *wali* ou du gouverneur fortement présente, et dans certains cas celle du ministre de l'Intérieur.

Dans le ressort territorial de la région, le conseil régional « *élabore un schéma régional d'aménagement du territoire, conformément aux orientations et objectifs retenus au niveau national* »⁶²¹, aménagement national pour lequel le conseil régional peut faire des propositions et émettre des avis. Par ailleurs, la région a une compétence dans la gestion des ressources hydrauliques du réseau hydrique de la région et contribue à l'élaboration de la politique de l'eau au niveau national. Comme nous l'avons déjà signalé, la gestion domaniale est l'une des matières dont les délibérations sont soumises dans les quinze jours, par le gouverneur, au ministre de l'Intérieur pour approbation.

La loi sur l'Organisation préfectorale et provinciale de 2002 indique que les conseils qui peuvent mettre en place des commissions thématiques doivent obligatoirement constituer une commission permanente chargée « *des questions d'urbanisme, d'aménagement du territoire et de l'environnement* »⁶²². Par ailleurs, l'article 36 relatif aux compétences propres insiste sur le rôle de promotion du développement rural des collectivités préfectorales et provinciales, qui ont également en charge la réalisation de programmes d'habitat en milieu urbain. Par ailleurs, ces conseils veillent à la conservation des biens du patrimoine de la préfecture et de la province, et à toutes les transactions afférentes à ces biens. Ces compétences des conseils sont cependant exécutées par l'autorité de tutelle, *wali* ou gouverneur⁶²³ et ne sont exécutoires qu'après approbation du ministre de l'Intérieur⁶²⁴.

Le conseil communal a en charge de mettre en œuvre « *les conditions de conservation, d'exploitation et de mise en valeur du domaine forestier* »⁶²⁵; cette compétence propre est à associer à une compétence « *qui pourra lui être transférée par l'État* », concernant le reboisement. Pourra également être transféré l'entretien des parcs naturels et la préservation des sites naturels⁶²⁶. Toujours dans le cadre de ces compétences propres, le conseil communal est en charge de la protection du littoral, des rives des fleuves, etc., qui constituent le domaine public naturel.

Il est également compétent pour les questions d'aménagement urbain, en particulier la question de l'habitat urbain (restructuration, résorption de l'habitat précaire, réhabilitation des médinas)⁶²⁷. Cependant, dans le domaine de l'urbanisme, certaines des compétences du conseil communal ne sont que consultatives pour les « *plans d'aménagement du territoire et d'urbanisme et sur les projets des documents d'aménagement et d'urbanisme* »⁶²⁸.

• Le patrimoine et le domaine des collectivités

Le domaine des collectivités est largement influencé par l'importance de la domanialité étatique qui a pour effet de limiter le domaine des collectivités. Des travaux sont en cours pour modifier cette situation, notamment pour tenir compte du fait que de larges pouvoirs en matière d'aménagement urbain ont été confiés depuis 1992 aux collectivités urbaines.

Concernant la région, les textes sont relativement muets sur la question. On peut seulement citer l'article 41, point 9, de la loi n° 47-96⁶²⁹, qui dispose que ne sont exécutoires qu'après approbation de l'autorité de tutelle, les délibérations du conseil régional qui portent sur les « *acquisitions, aliénations, transactions ou échanges portant sur les immeubles du domaine privé, actes de gestion du domaine public* ». Ce qui laisse penser qu'il existe un domaine privé, ce qui est normal puisqu'il y a une personnalité juridique et donc patrimoine, et un domaine public, lequel est fixé par les textes *ad hoc*.

⁶²¹ Art. 7, loi n° 47-96 relative à l'organisation de la région promulguée par le dahir royal du 2 avril 1997.

⁶²² Art. 15, dahir n° 1-02-269 du 3 octobre 2002, portant promulgation de la loi n° 79-00 relative à l'organisation des collectivités préfectorales et provinciales, *Bulletin officiel* du 21 novembre 2002.

⁶²³ Art. 45, dahir précité.

⁶²⁴ Art. 50, dahir précité.

⁶²⁵ Art. 36, Charte communale 2002 précitée.

⁶²⁶ Art. 43, Charte communale 2002 précitée.

⁶²⁷ Art. 38, Charte communale 2002 précitée.

⁶²⁸ Art. 44, Charte communale 2002 précitée.

⁶²⁹ Loi n° 47-96 relative à l'organisation de la région promulguée par le dahir royal du 2 avril 1997.

Pour la province et la préfecture, alors que le contenu du domaine était indiqué dans le texte de 1963⁶³⁰ ; en 2002, cette définition n'apparaît plus, mais les évocations des compétences des conseils, de leur président, du *wali* et du gouverneur, laissent suggérer l'existence d'un domaine privé et public⁶³¹. On peut y ajouter les biens que l'État transférera auxdites collectivités.

À propos du domaine des communes, bien que la Charte communale de 2002 ne consacre pas explicitement d'article au contenu du domaine de la commune⁶³², il en est cependant fait état à l'article 37 « Finances, fiscalité et biens communaux » : le conseil communal « *veille sur la gestion, la conservation et l'entretien des biens communaux* », en procédant au classement / déclassement et à la délimitation du domaine public communal dont il gère l'occupation. « *Il statue sur les acquisitions, les aliénations, les échanges, les baux et toutes les transactions portant sur les biens du domaine privé* »⁶³³ de la commune.

Comme nous l'avons évoqué plus haut, les actes communaux sont soumis à une tutelle selon leur objet ; en l'occurrence, si pour l'occupation du domaine public avec emprise et les baux de plus de dix ans, la tutelle est celle du *wali* ou du gouverneur, pour les actes (acquisitions, aliénations, échanges) concernant les biens du domaine privé de la commune, le *wali* ou le gouverneur est compétent dans les communes rurales ; mais pour ces mêmes actes, l'approbation peut être donnée par le ministre de l'Intérieur (niveau élevé de tutelle) pour les communes urbaines⁶³⁴.

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

La loi fixe les modes de financement de la région ainsi que les modalités de structure et d'exécution de son budget. Mais il est surtout important de noter que l'ordonnateur régional n'est pas le président du conseil, mais le gouverneur, ce qui est logique au regard des modalités générales évoquées plus haut.

La loi relative à la fiscalité des collectivités locales de 2007⁶³⁵ institue des taxes au profit des différentes collectivités locales, dont certaines sont calculées sur une base foncière. La plupart des taxes foncières sont au profit des communes, urbaines et rurales : taxe d'habitation, taxe sur les services communaux, taxe sur les terrains urbains non bâtis, taxe sur les opérations de construction, taxe sur les opérations de lotissement.

Notons pour ces taxes au profit des communes, l'existence de dérogations sur le territoire des communes rurales : dans les communes rurales, la taxe d'habitation ne concerne que les lotissements et n'est due que dans les centres délimités, les zones périphériques des communes urbaines et dans les stations estivales, hivernales et thermales dont le périmètre de taxation est délimité par voie réglementaire. Par ailleurs, la taxe sur les terrains urbains non bâtis n'est due qu'à condition que la commune rurale dispose d'un document d'urbanisme, ce qui n'est pas toujours le cas. Par ailleurs, les terrains appartenant à l'État, aux collectivités locales, aux *habous* publics ainsi que les terres *guich* et les terres collectives sont exonérés de cette taxe⁶³⁶.

⁶³⁰ « Font partie du domaine de la préfecture ou de la province tous les biens (...) immobiliers acquis par elle à titre gratuit ou à titre onéreux. Ce domaine comprend le domaine public et le domaine privé. Font partie du domaine public tous les biens qui sont la propriété à l'usage du public. » Art. 72, dahir n° 1-63-273 du 12 septembre 1963, relatif à l'organisation des préfectures, des provinces et leurs assemblées. Ce texte a été abrogé en 2002 et remplacé par la loi n° 79-00.

⁶³¹ En particulier les articles 36, 56 et 59, dahir n° 1-02-269 du 25 *rejev* 1423, portant promulgation de la loi n° 79-00 relative à l'organisation des collectivités préfectorales et provinciales, *Bulletin officiel* du 21 novembre 2002 qui concerne la gestion et l'administration de ces biens.

⁶³² Mais on peut supposer que le régime est le même que celui de la province ou de la préfecture.

⁶³³ Art. 37, Charte communale précitée.

⁶³⁴ Art. 69 et 73 de la Charte communale précitée. Lecture croisée nécessaire des deux articles car il s'agit d'une exception au principe.

⁶³⁵ Loi n° 46-06 relative à la fiscalité des collectivités locales, promulguée par le dahir n° 1-07-195 du 30 novembre 2007, *Bulletin officiel* n° 5 584 du jeudi 6 décembre 2007.

⁶³⁶ Art. 41, loi n° 46-06 précitée.

La répartition de la taxe des services communaux est à 95 % au profit des communes, les 5 % restant sont au profit de la région⁶³⁷. La région est par ailleurs destinataire de produits de taxes qui ne sont pas à base foncière proprement dite⁶³⁸.

Des taxes sur les opérations de construction et sur les opérations de lotissement sont également prévues mais, afin de promouvoir la politique de l'habitat, la plupart des bénéficiaires d'autorisation de construire en sont exonérés, notamment dans le cas des habitations de type rural situées dans les communes rurales⁶³⁹.

Les taxes au profit des préfectures et provinces ne sont calculées sur une base foncière que dans le cas de la vente de produits forestiers⁶⁴⁰.

VI. La gestion des ressources naturelles

Pour établir le lien qui existe avec le foncier, l'étude implique l'analyse des codes spécifiques (Code forestier, Code de l'eau, etc.) et les textes spécifiques concernant le droit de la chasse, de la pêche, le droit de l'environnement, etc., pour identifier les responsabilités des différents acteurs.

• La politique environnementale

En parallèle des codes spécifiques, depuis le début des années 2000, le Maroc s'est employé à construire une politique nationale environnementale décrite dans la loi n° 11-03 relative à la protection et à la mise en valeur de l'environnement⁶⁴¹, questions de la compétence du Haut-commissariat aux Eaux et Forêts et à la Lutte contre la désertification⁶⁴² depuis 2005.

La loi de 2003 conçoit l'environnement de manière large en y incluant, à côté de la création d'aires spécialement protégées, de parcs naturels, de la lutte contre la pollution, des aspects concernant la protection du cadre de vie des établissements humains en milieu urbain (protection qui doit être prise en compte par les documents d'urbanisme⁶⁴³), ou celle du patrimoine historique et culturel marocain⁶⁴⁴.

Les collectivités locales concernées par la création d'une aire spécialement protégée sont intégrées dans le processus, mais seulement à titre de consultation⁶⁴⁵. En revanche, les collectivités locales sont pleinement responsables de la gestion des déchets, de leur collecte à leur traitement, en passant par leur stockage et transport. Une question se pose concernant les capacités financières, techniques et humaines des collectivités locales marocaines pour mener à bien cette compétence.

• La gestion de la forêt

Depuis 2005, le Haut-commissariat aux Eaux et Forêts et à la Lutte contre la désertification est chargé de « *promouvoir des actions de coopérations et de partenariats* » avec les différents acteurs, notamment les collectivités locales et les départements ministériels concernés dans le respect de l'application du texte du 10 octobre 1917 sur la conservation et l'exploitation des forêts. Ce dahir est le texte central de la gestion de la forêt et consacre la domanialité et l'inaliénabilité du domaine forestier.

⁶³⁷ Art. 37, loi n° 46-06 précitée.

⁶³⁸ Les taxes régionales concernent les permis de chasse, les exploitations minières et les services portuaires.

⁶³⁹ Art. 52, loi n° 46-06 précitée.

⁶⁴⁰ Art. 109 et suivants, loi n° 46-06 précitée. Les autres taxes concernent le permis de conduire et la taxe sur les véhicules automobiles soumis à la visite technique.

⁶⁴¹ Loi n° 11-03 relative à la protection et à la mise en valeur de l'environnement, promulguée par le dahir n° 1-03-59 du 12 mai 2003.

⁶⁴² Décret n° 2-04-503 du 1^{er} février 2005, portant attributions et organisation du Haut-commissariat aux Eaux et Forêts et à la Lutte contre la désertification, *Bulletin officiel* n° 5 292 du 17 février 2005.

⁶⁴³ Art. 5, loi n° 11-03 précitée.

⁶⁴⁴ Art. 8, loi n° 11-03 précitée.

⁶⁴⁵ Art. 38, loi n° 11-03 précitée.

La forêt marocaine relève du domaine privé de l'État dans presque sa totalité. Cette situation juridique est une exception au principe du droit musulman en vertu duquel celui qui vivifie la terre en devient propriétaire. Les forêts, quelles qu'elles soient, c'est-à-dire publiques ou privées, sont des « *biens d'utilité collective* », et à ce titre, « *il est interdit de procéder à des déboisements, sauf autorisation préalable* »⁶⁴⁶. Cependant, dans les faits, les forêts sont l'objet de droits d'usage détenus traditionnellement par les groupes riverains ; ces droits concernent en particulier la coupe pour le bois de chauffage et le pacage.

Le principe de la participation des populations au développement de l'économie forestière est institutionnalisé par le dahir du 20 septembre 1976. Ce texte confie des pouvoirs aux conseils communaux dont il précise le domaine d'intervention⁶⁴⁷. Tout en maintenant les principes du dahir de 1917, ce texte de 1976 introduit la participation des populations dans la gestion des forêts, au travers du Conseil national des forêts et des conseils provinciaux des forêts. On note que le niveau de déconcentration de l'Administration se fait au niveau provincial, mais les communes rurales se voient affecter les recettes de l'activité forestière à la condition d'utiliser au moins 20 % de ces recettes pour financer les travaux de reboisement⁶⁴⁸, mais les communes rurales n'en investissent qu'une infime partie⁶⁴⁹.

⁶⁴⁶ Art. 23 et 26, loi n° 11-03 précitée.

⁶⁴⁷ Art. 10, dahir du 20 septembre 1976, relatif à l'organisation de la participation des populations au développement de l'économie forestière.

⁶⁴⁸ Art. 15, dahir du 20 septembre 1976, précité.

⁶⁴⁹ Selon une étude des services forestiers marocains de novembre 2007, pour le compte de la FAO, sur www.fao.org/forestry/media/14177/0/57/, consulté en décembre 2008.

Annexe : Éléments de législation relatifs au Maroc

• Organisation et administration du territoire

- Constitution du 13 septembre 1996 (titre XI)
- Dahir n° 1-59-351 du 2 décembre 1959, relatif à la division administrative du Royaume
- Dahir n° 1-63-273 du 12 septembre 1963, relatif à l'organisation des préfectures, des provinces et leurs assemblées abrogée
- Dahir du 16 juin 1971, portant création des régions économiques
- Dahir portant loi n° 1-76-583 du 30 septembre 1976, relatif à l'organisation communale abrogée
- Loi n° 47-96, relative à l'organisation de la région promulguée par le dahir royal du 2 avril 1997
- Dahir n° 1-97-83 du 2 avril 1997, portant promulgation de la loi n° 9-97 formant Code électoral (composition conseil communal)
- Dahir n° 1-02-297 du 3 octobre 2002, portant promulgation de la loi n° 78-00 portant Charte communale, *Bulletin officiel* n° 5 058 du 21 novembre 2002
- Dahir n° 1-02-269 du 25 *reheb* 1423 (3 octobre 2002), portant promulgation de la loi n° 79-00 relative à l'organisation des collectivités préfectorales et provinciales (*Bulletin officiel* du 21 novembre 2002), abroge le dahir de 1963

• Domaines/Foncier

- Dahir de 1913 et 1915 (terres *melk* immatriculées)
- Dahir du 27 avril 1919 relatif aux terres collectives
- Dahir de 1963 sur les terres de colonisation
- Dahir de 1969 relatif aux terres issues des expropriations
- Réforme agraire de 1972
- Dahir n° 1-02-125 du 1^{er} *rabii* II 1423 (13 juin 2002), portant promulgation de la loi n° 58-00, portant création de l'Agence nationale de la conservation foncière, du Cadastre et de la cartographie (ANCFCC), *Bulletin officiel* n° 5 036, p. 904-906
- Décret n° 2-00-913 du 18 *jumada* II 1423 (27 août 2002), pris pour l'application de la loi n° 58-00, portant création de l'Agence nationale de la conservation foncière, du Cadastre et de la cartographie, *Bulletin officiel* n° 5 036, p. 907

• Fiscalité locale

- Loi n° 46-06 relative à la fiscalité des collectivités locales, promulguée par le dahir n° 1-07-195 du 30 novembre 2007, *Bulletin officiel* n° 5 584 du jeudi 6 décembre 2007

- **Ressources naturelles**

- Dahir du 10 octobre 1917 sur la conservation et l'exploitation des forêts
- Dahir du 4 mars 1925 sur la protection et la délimitation des forêts d'argani
- Dahir du 8 septembre 1928 relatif à la conservation et à l'exploitation des noyers
- Dahir du 11 septembre 1934 sur la création des parcs nationaux
- Dahir du 12 septembre 1949 créant le Fonds national forestier
- Dahir du 25 juillet 1969 relatif à la création de périmètres d'amélioration pastorale
- Dahir du 20 septembre 1976, relatif à l'organisation de la participation des populations au développement de l'économie forestière
- Loi n° 11-03 relative à la protection et à la mise en valeur de l'environnement, promulguée par le dahir n° 1-03-59 du 12 mai 2003
- Décret n°2-04-503 du 1^{er} février 2005, portant attributions et organisation du Haut-commissariat aux Eaux et Forêts et à la Lutte contre la désertification, *Bulletin officiel* n° 5 292 du 17 février 2005

FICHE PAYS

17

Mauritanie

I. Le cadre général

La Mauritanie est un pays relativement vaste (1 030 700 km²), presque totalement désertique (90 % du territoire), et très peu peuplé avec un peu plus de 3 millions d'habitants, dont près de la moitié urbanisés dans des agglomérations de plus de 5 000 habitants (et un tiers dans la seule capitale Nouakchott). Les autres grandes villes sont Nouadhibou, Kiffa, Kaédi et Rosso. L'élevage est une activité essentielle dans le monde rural, l'agriculture étant cantonnée dans une bande de savane herbeuse qui s'étire est-ouest le long du fleuve Sénégal, sur les terrains alluviaux fertiles⁶⁵⁰.

C'est dire que la problématique des rapports décentralisation/foncier, en particulier pour mettre en évidence la place et les pouvoirs des acteurs locaux, est extrêmement limitée et spécifique en milieu rural. Par contre, en milieu urbain, on retrouvera très largement les problèmes habituels d'anarchie, d'occupations sans titre, de spéculations foncières.

En outre, il faut rappeler que la composition de la population mauritanienne est très particulière et caractérisée par une dominante arabo-berbère, ce qui ne va pas sans poser des problèmes dans la gestion politique, administrative et économique du pays. Cela influence aussi le système juridique qui allie droit technique et droit musulman, auxquels il faut ajouter les droits coutumiers divers, très complexes le long du fleuve en matière foncière, qui sont eux aussi parfois influencés par le droit coranique.

II. L'organisation administrative territoriale

• Les circonscriptions administratives

L'État est découpé en deux niveaux de circonscriptions administratives. On trouve d'abord la *willaya* qui correspond grosso modo à la région, comme au Maroc. Il en existe 13. Le responsable est le *wali* nommé par le Gouvernement, et qui est assisté d'un organe consultatif, l'assemblée administrative, comprenant des membres nommés. La *willaya* est découpée en *moughataa* (au nombre de 53), placée sous l'autorité d'un *hakem*, nommé par l'État, assisté d'un comité administratif composé lui aussi de membres nommés et des maires élus des communes⁶⁵¹.

• Les collectivités décentralisées

Dans cette organisation territoriale revue dans la perspective de la décentralisation, la commune occupe depuis 1987 une place particulière⁶⁵². Définie comme « *une collectivité territoriale de droit public dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière...*, elle dispose d'un budget, d'un personnel et d'un domaine propre »⁶⁵³. Comme il est classique, la commune est chargée de la gestion des intérêts communaux, elle assure les services publics locaux. Par contre, dans l'énumération de ses compétences,

⁶⁵⁰ Informations tirées de l'*Atlas Jeune Afrique du continent africain*, Éd. du Jaguar, 1993, p. 116 et 117, et de l'*Annuaire des décentralisations africaines*, op. cit. p. 67 et 68.

⁶⁵¹ Informations tirées de l'*Annuaire des décentralisations africaines*, op. cit.

⁶⁵² Ordonnance n° 87-289 du 20 octobre 1987, abrogeant et remplaçant l'ordonnance n° 86-134 du 13 août 1986, instituant les communes, ainsi que ses textes d'application et modificatifs.

⁶⁵³ Art. 1, ordonnance n° 87-289, précitée.

ne figure rien concernant la gestion domaniale et foncière, sous réserve qu'un texte *ad hoc* n'organise un tel transfert des compétences de l'État ou de ses circonscriptions administratives au profit de la commune⁶⁵⁴.

Curieusement, les instances de la commune sont regroupées sous l'appellation de « *corps municipal de chaque commune* » (art. 6, ordonnance n° 87-289), lequel se compose du conseil municipal élu, du maire élu au sein de celui-ci et par lui, ainsi que des adjoints du maire. Le conseil municipal « *règle par ses délibérations les affaires de la commune* » (art. 28, ordonnance précitée), et « *il donne son avis sur toutes les affaires qui présentent un intérêt local...* » (art. 29, ordonnance n° 87-289), ses décisions étant soumises à l'appréciation de l'autorité de tutelle, celle-ci ayant à manifester son accord préalable pour un certain nombre de cas particulièrement « sensibles », notamment les questions budgétaires (art. 32 et 33, ordonnance précitée).

Le maire, « *exécutif de la commune* », est notamment responsable de la bonne exécution des délibérations du conseil municipal⁶⁵⁵. Il est également le chef hiérarchique du personnel municipal. Il est aussi, et c'est important, agent de l'État (et non pas le représentant de l'État), en charge de faire appliquer la loi et le règlement, ainsi que toutes les décisions de l'État à l'intérieur de la commune.

Dernier point important, la législation dote la commune d'un patrimoine dont elle a la gestion et la responsabilité. (Voir plus loin le point IV consacré à l'intervention des collectivités dans la gestion domaniale et foncière.)

Tableau : Organisation administrative et décentralisation en Mauritanie

Circonscription administrative	Nb	Collectivité territoriale	Nb	Personnalité morale	Autonomie financière	Instance délibérante	Exécutif
Willaya (région)	3					Assemblée administrative comprenant des membres nommés. Rôle consultatif	<i>Wali</i> (gouverneur) nommé par décret
Moughataa	3					Comité administratif, composé de membres nommés et des maires élus. Rôle consultatif	<i>Hakem</i> nommé par décret
Commune		Commune	16	oui	oui	Conseil municipal élu	Maire élu par le conseil municipal au sein de celui-ci

Remarque : Il n'est fait mention nulle part des autres subdivisions administratives telles les villages ou les quartiers.

⁶⁵⁴ Un avant-projet de loi portant Code des collectivités territoriales (ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du territoire, 2008) fait mention dans son article 86 des compétences des communes dont celle du domaine foncier et de l'aménagement du territoire. Il prévoit par ailleurs un certain nombre d'innovations : régionalisation et intercommunalité. Ce projet de loi n'est pas encore adopté étant donné les circonstances politiques actuelles, mais semble néanmoins toujours être à l'ordre du jour.

⁶⁵⁵ Art. 46, ordonnance n° 87-289, précitée.

III. La gestion domaniale et foncière

On peut distinguer trois phases dans l'histoire du droit domaniale et foncier « moderne » en Mauritanie : d'abord une phase mise en place, dès l'Indépendance, par la première Assemblée de Mauritanie, consistant dans le dispositif adopté en 1958⁶⁵⁶, puis une phase plus élaborée, plus autonome, presque immédiatement après⁶⁵⁷, avant enfin d'arriver à la troisième phase basée sur une ordonnance de 1983⁶⁵⁸, modifiée en 2000⁶⁵⁹ ; ces deux dernières ne pouvant pas être totalement dissociées pour comprendre la situation actuelle.

• Le dispositif législatif et réglementaire

Le dispositif législatif et réglementaire, tel que prévu par les textes en vigueur à compter de 1983, n'a longtemps été apprécié qu'au seul regard des circulaires de mise en œuvre dont le contenu et la nature juridiques étaient, selon certains analystes, susceptibles de remettre en cause les premiers. Cependant le décret de 2000 a non seulement réduit les doutes qui subsistaient quant à l'interprétation de l'ordonnance de 1983, mais également proposé des dispositions qui semblent rouvrir la question des droits collectifs et des collectivités traditionnelles.

Les principes généraux de la législation

Le dispositif de 1958 visait avant tout à « nationaliser » la législation héritée de l'Administration coloniale tout en confirmant le principe du monopole foncier de l'État sur l'ensemble des terres, exceptées celles appropriées en bonne et due forme, et en précisant les modalités pour transformer les droits coutumiers en droits collectifs de propriété, de manière à faciliter leur individualisation progressive. Les textes de 1960 n'ont pas fondamentalement remis en cause ces modalités de gestion domaniale et foncière mais les ont plutôt complétées.

À l'inverse, la réforme de 1983, tout en gardant certaines références à la loi de 1960, s'appuie sur trois principes qu'il faut impérativement considérer corrélativement pour en apprécier la pertinence : le principe de la reconnaissance de la seule propriété individuelle, l'omnipouvoir domaniale de l'État, l'importance reconnue au droit coranique.

La reconnaissance de la seule propriété individuelle

Ce principe fondamental est affirmé sans ambages : « *La terre appartient à la nation et tout Mauritanien, sans discrimination d'aucune sorte, peut, en se conformant à la loi, en devenir propriétaire, pour partie.* »⁶⁶⁰

Cette priorité est assortie d'une autre : supprimer la tenure traditionnelle, en particulier celle fondée sur des droits collectifs, et donc toute revendication foncière qui pourrait être basée sur les droits coutumiers et en même temps qui tiendrait compte des hiérarchies sociales correspondantes⁶⁶¹. Cette exclusion de l'approche collective se concrétise à travers plusieurs dispositions : l'élimination de tous les droits de propriété non individualisés⁶⁶² ; « l'individualisation de droit » des droits de ceux qui ont participé à la mise en valeur ou à l'exploitation des terrains objet de droits traditionnels reconnus collectivement⁶⁶³, ce qui doit se concrétiser par des opérations de partage et d'identification ; enfin, la règle selon laquelle

⁶⁵⁶ Délibération n° 309 du 3 décembre 1958, de l'Assemblée constituante de la Mauritanie, relative aux conditions particulières de mise en valeur des terrains urbains, semi-urbains et ruraux, détenus par le droit coutumier.

⁶⁵⁷ Loi n° 60-139 du 2 août 1960, portant réorganisation domaniale ; *Journal officiel* 17 août 1960, p. 415, décret n° 60-151 du 11 août 1960, portant modalités d'application de la loi n° 60-139 ; décret n° 71-218 du 6 août 1971, complétant le décret n° 71-218.

⁶⁵⁸ Ordonnance n° 83-127 du 5 juin 1983, portant réorganisation domaniale et foncière.

⁶⁵⁹ Décret n° 2000-089 du 17 juillet 2000, abrogeant et remplaçant le décret n° 90-020 du 31 janvier 1990 portant application de l'ordonnance n° 83-127 du 5 juin 1983 portant réorganisation foncière et domaniale.

⁶⁶⁰ Art. 1, ordonnance n° 83-127, précitée.

⁶⁶¹ « *Le système de la tenure traditionnelle du sol est aboli* », art. 3 de l'ordonnance n° 83-127, précitée.

⁶⁶² Art. 4, ordonnance n° 83-127 : « *Tout droit de propriété qui ne se rattache pas directement à une personne physique ou morale et qui ne résulte pas d'une mise en valeur juridiquement protégée est inexistant* ».

⁶⁶³ Art. 6, ordonnance n° 83-127, précitée.

« les actions foncières collectives sont irrecevables en justice »⁶⁶⁴. Dans l'ordonnance de 1983, le seul cas où il semble possible de remettre en cause le droit de propriété est celui où il faut réaliser un projet d'intérêt national ou régional, ou de permettre l'expansion harmonieuse d'une agglomération urbaine. Mais il s'agit là, en clair, de circonstances justifiant une expropriation pour cause d'utilité publique⁶⁶⁵.

Cependant, nous verrons que le décret de 2000 nuance le rejet de l'approche collective, notamment en permettant la délivrance de « *certificat collectif de propriété auquel sera annexée la liste complète des bénéficiaires recensés au moment du partage* »⁶⁶⁶. Pour bénéficier de ce certificat collectif, les collectivités traditionnelles ont dorénavant la possibilité de s'organiser en personne morale, pour conserver le caractère indivis de leurs terres.

. L'omniprésence domaniale et foncière de l'État

L'ordonnance confirme le droit de propriété de l'État sur les terrains domaniaux et sur les terres « mortes », pour les redistribuer en concessions transformables en droits de propriété, contrôler et réguler les transactions et autres opérations foncières.

L'article 10 de l'ordonnance précise que toutes « les terres qui ont appartenu à l'État en vertu des dispositions de la loi n° 60-139 du 2 août 1960, demeurent domaniales... ».

De même, les terres « mortes » sont-elles la propriété de l'État ? Or, « sont réputées mortes les terres qui n'ont jamais été mises en valeur ou dont la mise en valeur n'a plus laissé de traces évidentes ». On retrouve en fait ici une philosophie générale de la propriété qui doit être justifiée économiquement, que l'on retrouve dans beaucoup d'autres pays. Mais en même temps, il faut remarquer que le législateur mauritanien distingue soigneusement ces droits de ceux portant sur les terrains « vacants et sans maître » lesquels, pour être intégrés au domaine foncier de l'État, doivent être « acquis... dans les conditions définies par la Chariâa »⁶⁶⁷.

Les terrains du domaine de l'État ne peuvent être obtenus que sous forme d'une concession, celle-ci pouvant devenir définitive après une mise en valeur⁶⁶⁸ réalisée conformément aux conditions fixées dans l'acte de concession et le cahier des charges éventuellement annexé⁶⁶⁹. Le principe selon lequel toute occupation même assortie d'une mise en valeur, non fondée sur la concession, n'ouvre aucun droit, semble nuancé par le décret de 2000 par l'introduction d'une procédure de constatation des droits sur la terre et de régularisation foncière (cf. ci-dessous *Gestion des conflits*).

Cette affirmation du droit domanial reste forte : le droit de l'État est présumé et c'est à la personne dont les droits sont menacés d'aller en justice (cf. ci-après le point IV *Gestion des conflits*) et de faire la preuve de son bon droit⁶⁷⁰.

⁶⁶⁴ Art. 7, ordonnance n° 83-127, disposition confirmée par l'article 102, décret n° 2000-089.

⁶⁶⁵ Art. 21, ordonnance n° 83-127, précitée.

⁶⁶⁶ Art. 49, décret n° 2000-089, précité.

⁶⁶⁷ Art. 11, ordonnance n° 83-127 ; mais en même temps, le décret n° 2000-089 précise plusieurs dispositions relatives à ces mêmes biens vacants et sans maître, en particulier pour leur identification, le constat de la vacance, et le régime juridique applicable, en particulier le fait que « les biens intégrés ne peuvent être ni immatriculés au nom de l'État, ni cédés à autrui, avant l'expiration d'un délai de deux ans à compter de la date d'intégration » dans le domaine privé (art. 7 du décret précité).

⁶⁶⁸ Celle-ci doit consister « en constructions, plantations, digues de retenue d'eau, ouvrages hydro-agricoles ou de leur traces évidentes », art. 2, décret n° 2000-089.

⁶⁶⁹ Art. 12, ordonnance n° 83-127, précitée.

⁶⁷⁰ L'article 14 de l'ordonnance précise même que « l'État procède par voie administrative pour la préservation de ses droits fonciers. Il appartient à celui qui en conteste l'existence de se pourvoir en justice pour faire la preuve que le terrain n'est pas domanial ». On pourrait dire plus simplement que tout terrain est présumé domanial sauf preuve contraire ! Il faut encore ajouter ici que le délai de contestation en justice est très bref (ce que l'on peut comprendre car les situations foncières doivent être réglées vite), mais aussi, ce qui peut paraître moins normal, que tout appel est exclu concernant les jugements rendus en la matière. Seul un recours en cassation, donc pour vice de forme et non de fond, peut être recevable.

L'affirmation de l'importance nouvellement reconnue au droit musulman⁶⁷¹

L'ordonnance affirme cette importance nouvelle du droit musulman (aux dépens du droit coutumier ?), en posant le principe du respect de la *Chariâa* pour ce qui n'est pas réglé par les dispositions de l'ordonnance n° 83-127⁶⁷², au moins en ce qui concerne la propriété foncière, cette dernière appellation méritant sans doute une interprétation par rapport au domanial.

L'ordonnance par ailleurs, renvoie à la *Chariâa* en plusieurs autres occasions : l'affirmation du fait que le droit de propriété doit contribuer au développement économique et social, « conformément à la *Chariâa* » (art. 2) ; l'acquisition des biens vacants et sans maître déjà évoquée ci-dessus ; l'exclusion de tout contrat d'affermage ou de toutes autres conventions non conformes à la *Chariâa* (art. 8). Les dispositions de l'ordonnance ont été complétées par le décret n° 2000-089 qui mentionne à plusieurs reprises l'application de l'*indirass* (art. 4 et 116), qui correspond à l'extinction des droits de propriété en droit musulman, en cas de non-mise en valeur.

Mais, ainsi qu'on l'a indiqué plus haut, tout ce dispositif n'a pu prendre son sens que dans la mesure où il a été complété par les circulaires déjà mentionnées qui ont constitué, en pratique, l'essentiel de son dispositif d'application. Quoique le décret de 2000 précise dorénavant de nombreux éléments, l'interprétation proposée par les circulaires des années 1980 permet de saisir quels étaient les enjeux domaniaux, surtout, et fonciers, aux yeux des autorités mauritaniennes.

Les circulaires de mise en œuvre de la législation domaniale et foncière

Il s'agit de trois circulaires dont l'importance juridique et pratique paraît incontestable, ne serait-ce qu'au vu des divergences des interprétations qu'elles ont suscitées⁶⁷³.

La circulaire de 1984

La première porte directement sur l'application de l'ordonnance de 1983, portant réorganisation domaniale et foncière⁶⁷⁴. Son objectif était de clarifier la nouvelle situation juridique en favorisant « ... une compréhension uniforme des concepts essentiels qui fondent la nouvelle source légale en matière foncière et domaniale, dans notre pays ». On ne peut qu'approuver une telle intention. Cependant, cette circulaire est signée du ministre de l'Intérieur, bien que la gestion domaniale et foncière soit plutôt de la compétence de celui en charges des Finances. Il faut y voir sans doute d'une part un effet de la réalité pratique selon laquelle les procédures sur le terrain relèvent d'abord de l'Administration territoriale (voir III.2 ci-après), d'autre part, l'affirmation politique de la sensibilité extrême du dossier foncier pour le Gouvernement de l'époque.

En fait, la circulaire mêle des données extrêmement variées qui seront reprises par le décret de 2000.

Le partage des terres en est évidemment un point essentiel. Il faut entendre par là le processus qui doit permettre le démantèlement des tenures collectives traditionnelles en parcelles individuelles, au profit des anciens exploitants appelés à se constituer en coopératives pour améliorer leur productivité. La circulaire rappelle que ce « *partage en vue de l'individualisation répond à un souci de justice sociale* ». Elle souligne en même temps qu'il s'agit d'une opération « *d'une extrême difficulté que les autorités doivent mener avec célérité et sang-froid* ». Mais en même temps, elle crée une nouvelle conditionnalité pour l'attribution des parcelles en conditionnant le partage à une évaluation par les services compétents

⁶⁷¹ On peut citer à ce sujet, pour mieux apprécier cette prise en compte de la *Chariâa* dans la législation, le commentaire d'un analyste sur les circonstances de la rédaction de l'ordonnance : « Deux commissions furent constituées pour réfléchir sur la réforme foncière : l'une constituée d'oulémas, l'autre comprenant des intellectuels éclairés... », l'auteur ajoutant que deux spécialistes arabes furent désignés pour rédiger le texte. Ba B. M., « La question foncière dans le bassin du fleuve Sénégal. L'exemple de la Mauritanie », in : Crousse B., Mathieu P. et Seck S. M. (dir.), *La vallée du Fleuve Sénégal. Évaluations et perspectives d'une décennie d'aménagements*, Karthala, 1991, p. 261.

⁶⁷² Art. 27, ordonnance n° 83-127 : « Le régime juridique de la propriété foncière demeure fixé par la *Chariâa* pour tout ce qui n'a pas été réglé par la présente ordonnance ».

⁶⁷³ Par exemple, Boubacar Ba dans sa contribution à l'ouvrage collectif précité en note ci-dessus, estime que pour « mettre en veilleuse la nouvelle législation... », deux circulaires y ont suffi », cf. op. cit. p. 265. À l'inverse, Bernard Crousse, dans sa propre analyse, semble plutôt positif à l'égard de la circulaire de 1985. Cf. *L'influence des réglementations foncières modernes dans l'aménagement de la vallée. Objectifs, contenus, résultats et conflits sur la rive mauritanienne*, op. cit. p. 287.

⁶⁷⁴ Circulaire n° 0005/MINT du 14 avril 1984, relative à l'application de l'ordonnance n° 83-127 du 5 juin 1983 portant réorganisation foncière et domaniale.

de « *la faisabilité technique et la rentabilité de l'opération* ». Si le partage n'était pas jugé possible, les collectivités devraient se transformer en coopérative. En clair, l'Administration s'octroie un pouvoir souverain sur l'avenir des terres collectives. Le pouvoir domanial est clairement transféré, mais en vertu d'une simple circulaire sur la constitutionnalité et même la légalité de laquelle on pourrait sans doute s'interroger.

Dans le même esprit, l'attribution des concessions domaniales est également abordée. Elle sera abordée au point suivant relatif à l'attribution des terres domaniales. On ne retiendra ici que les modalités générales et « politiques » de cette question. Pour le ministre auteur de la circulaire, il y a eu une innovation sous la forme d'une « *décentralisation de la décision de concession au profit du ministre des Finances en zone rurale et des gouverneurs de régions et du district* ». Il est clair qu'il s'agit une fois encore d'une confusion fondamentale : il y a déconcentration, les pouvoirs domaniaux restant entre les mains de l'État, et en aucun cas transfert à des collectivités locales. D'ailleurs, le ministre attire en même temps l'attention de l'Administration territoriale sur l'exigence de rigueur qui s'impose en matière domaniale compte tenu des « *excès de pouvoir innombrables commis par les autorités administratives en matière de concessions de terres domaniales* », mais aussi parce que « *les populations (ne manqueront) pas de mettre à l'épreuve (l'Administration) en occupant illégalement le domaine privé de l'État* ».

La dernière remarque qui s'impose concernant ladite circulaire consiste dans sa dernière recommandation selon laquelle les autorités administratives locales sont invitées, pour expliquer la nouvelle législation domaniale et foncière, à se faire accompagner « *des personnalités connues pour leurs connaissances du droit musulman* », ce qui peut apparaître dans la logique évoquée plus haut soulignant l'importance par défaut de la *Chariâa*. On peut rappeler que la Mauritanie s'affirme comme une République islamique, ce qui paraît assurément curieux au regard de beaucoup d'autres dispositions de l'ordonnance, et aussi de la composition sociale du milieu. De fait, cette référence religieuse n'apparaît pas dans le décret de 2000.

. La circulaire « spéciale n° 020/MINT... relative à la campagne agricole 1985-1986 »⁶⁷⁵

Au regard de l'intitulé de la circulaire susmentionnée, il peut paraître surprenant de la trouver mentionnée ici. Pourtant, par plusieurs points de son contenu, ce texte s'est révélé déterminant pour l'application de la législation domaniale et foncière.

L'argument principal justifie la suite. Il s'agit de satisfaire un objectif primordial, celui de « *mettre en culture toutes les terres cultivables* ». Pour ce faire, il faut dépasser les contraintes existantes, au premier rang desquelles la circulaire semble situer la législation en vigueur, en raison de sa « rigidité » qui résulterait de la nécessité légale, préalable à toute attribution de concession, de procéder à l'immatriculation au nom de l'État des terres à concéder.

Aussi, la circulaire rappelle-t-elle que « *l'Administration demeure cependant compétente pour délivrer des autorisations d'occuper ou d'exploiter précaires et révocables à tout moment* ». Cette possibilité est susceptible d'être contrariée par « *l'existence dans les esprits d'un droit ancestral* » que le calendrier rend impossible à purger en temps utile, mais aussi par les revendications de ce caractère collectif. Aussi, la circulaire suggère-t-elle de contenir par tous les moyens disponibles les problèmes résultant du premier problème, et rappelle l'interdiction absolue de reconnaître le droit d'exploiter, même à titre précaire, à des collectivités traditionnelles, lesquelles ne disposent d'aucune personnalité juridique. Un document type d'autorisation d'exploiter est d'ailleurs mis à la disposition de l'Administration qui rappelle le caractère précaire de ces autorisations. En cela, cette circulaire soulignait déjà un des enjeux soulevé dans le décret de 2000.

. La circulaire n° 00013 de 1986, relative à la campagne agricole de 1986-1987⁶⁷⁶

Cette circulaire, au même objectif général que la précédente, revient sur la gestion domaniale et foncière, pour inviter l'Administration à recourir aux mêmes autorisations provisoires, mais en insistant sur le fait que celles-ci ne peuvent porter que sur les seuls droits de culture, à l'exclusion de tout aménagement, et que le droit de propriété est exclu. La circulaire prend d'ailleurs le soin de souligner que la circulaire précédente ne devait en aucun cas être considérée comme un substitut de la législation domaniale

⁶⁷⁵ Circulaire spéciale n° 020/MINT du 29 juillet 1985, relative à la campagne agricole 1985-1986.

⁶⁷⁶ Circulaire n° 00013/MINT/SG/DAT du 24 août 1986, relative à la campagne agricole 1986-87.

et foncière. Et pour bien argumenter, le nouveau texte précise que son champ d'application se limite donc « *exclusivement aux terres cultivables sous pluie ou à la suite de décrue* », celles-ci ne nécessitant donc aucun aménagement particulier. Pour tous les autres terrains où devront se faire des investissements, la procédure applicable demeure celle de la concession rurale.

Là encore, cette précision met en exergue la rigidité de la procédure de la concession domaniale, et le fait qu'elle ne répond pas à elle seule à la complexité des pratiques du milieu. Le décret de 2000 tente de s'emparer à nouveau de la question, tout en rappelant les principes évoqués plus haut.

Le décret n° 2000-089 du 17 juillet 2000, portant application de l'ordonnance n° 83-127 du 5 juin 1983 portant réorganisation foncière et domaniale

Le décret traite des organes de gestion domaniale en zone rurale, des espaces vitaux et des agglomérations rurales, de l'individualisation des droits, des concessions des terres rurales, de la gestion des conflits et des procédures contentieuses, de la constatation et régularisation des droits sur les terres domaniales et enfin des concessions urbaines. Les développements qui suivent examinent les points essentiels apportés par le décret d'application de l'ordonnance de 1983.

Tableau : Gestion domaniale et foncière en Mauritanie

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, immatriculé ou non selon le cas	Inaliénabilité Insaisissabilité Imprescriptibilité	Concession et autorisations provisoires d'occuper	État et/ou communes
Domaine privé de l'État	- Terrains immatriculés au nom de l'État - Terres « mortes » - Terrains vacants et sans maître selon règles de la <i>Chariâa</i> - Terrains sans statut juridique écrit après immatriculation au nom de l'État	Procédures domaniales spécifiques ou Droit de propriété selon règles du Code civil et de l'immatriculation	- Terrains urbains : . <i>Permis d'occuper</i> transformable en titre foncier après mise en valeur, sur les seuls terrains lotis - Terrains ruraux : . <i>Concession provisoire</i> transformable en titre foncier après mise en valeur - Cessions, locations, donations, etc.	État : 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 règles du Code civil et de l'immatriculation	Cessions, locations, donations, etc.	Cadastre, Conservation foncière
Propriété privée	Terrains immatriculés au nom d'une personne privée	Droit de propriété selon règles du Code civil et de l'immatriculation	Cessions, locations, donations, etc.	Cadastre, Conservation foncière
Domaine coutumier	Non reconnu par la loi sauf transformation en concession de droit commun		Certificat collectif de propriété	Administration territoriale de la <i>moughataa</i>

Les attributions de terrains domaniaux

Le décret maintient une distinction selon qu'il s'agit de terrains urbains ou de terrains ruraux. Dans les deux cas, il s'agit *a priori* de concessions, mais avec des nuances d'appellation et de régime juridique.

Pour les terrains ruraux, l'instrument juridique utilisé est la concession, provisoire puis définitive. Les modalités d'attribution, toujours administratives, sont relativement moins centralisées, puisque par exemple, pour une superficie de base n'excédant pas 10 hectares, il faut un arrêté de l'*hakem*⁶⁷⁷ et non plus du *wali*. Le dossier de demande est déposé auprès du *hakem* territorialement compétent⁶⁷⁸, il se charge de s'assurer de la domanialité du terrain, avant de la transmettre au Bureau régional des Affaires foncières sous couvert du *wali*⁶⁷⁹, en s'assurant d'une publicité pendant un mois. L'acte d'attribution et le cahier des charges annexé fixent les conditions générales de la concession, notamment concernant la mise en valeur⁶⁸⁰ et le montant de la redevance annuelle à assurer, fixé par arrêté⁶⁸¹.

La concession provisoire peut être « *vendue, donnée, échangée et acquise par voie successorale* »⁶⁸² avec l'autorisation de l'autorité concédante et constatée par acte notarié. Ce n'est qu'au terme des cinq années d'exploitation que le concessionnaire provisoire peut demander une concession définitive⁶⁸³, dans le cas où le constat de mise en valeur est opéré pour la mise en valeur minimale prévue par la loi et que le prix du terrain est payé.

Pour les terrains urbains, ils doivent prioritairement se situer dans des zones loties : soit il s'agit de terrains situés dans des « *lotissements résidentiels, commerciaux, industriels ou artisanaux...* », soit il s'agit de terrains situés dans des « *lotissements d'habitat évolutif non soumis à des règles particulières d'urbanisme* »⁶⁸⁴. Dorénavant, le décret prévoit les zones non loties⁶⁸⁵, mais la procédure n'est pas aussi détaillée que pour les demandes de concession en zones loties, ce qui ne manquera pas de continuer à poser certaines difficultés d'application.

La procédure concernant les premiers ressemble très largement à celle des concessions rurales, même si les conditions de mise en valeur et du cahier des charges seront différentes. Les demandes, même en zone urbaine, doivent être adressées au ministre des Finances, par l'intermédiaire du *hakem* et du *wali*, l'avis d'une commission *ad hoc* présidée par le *wali* est requis en cas de plan directeur. La signature de l'acte d'attribution varie, comme en zone rurale, en fonction de la taille du terrain⁶⁸⁶.

⁶⁷⁷ Pour une superficie allant jusqu'à 10 ha, la signature de l'arrêté d'attribution est de la compétence de l'*hakem* ; pour les terrains plus grands que 10 ha et d'un maximum de 30, il faut la signature du *wali* ; pour les terrains dépassant entre 30 ha et 100, il faut un décret du ministre chargé des Finances ; pour les superficies de plus de 100 ha, il faut un décret pris en Conseil des ministres. Cf. art. 52, décret n° 2000-089.

⁶⁷⁸ Art. 60, décret n° 2000-089, précité.

⁶⁷⁹ Art. 65 du décret n° 2000-089. Avant la transmission de la demande de concession, le *hakem* vérifie sur place « la compatibilité de la concession demandée aux exigences d'exploitation rationnelle des ressources naturelles », art. 63. En cas de doute sur cette compatibilité, notamment au regard des activités pastorales, il doit faire diligenter une étude d'impact par les services techniques de la *moughataa*. Le *hakem* conserve donc un certain pouvoir d'appréciation, voire d'influence sur la décision ; cf. art. 63 et 64, décret n° 2000-089 précité.

⁶⁸⁰ Le concessionnaire provisoire est tenu d'assurer l'exploitation pendant cinq années consécutives. Art. 59, décret n° 2000-089, précité.

⁶⁸¹ Arrêté conjoint n° R-558 du 10 juillet 2001, fixant les montants des redevances et du prix de cession définitive des concessions rurales.

⁶⁸² Art. 74, décret n° 2000-089, précité.

⁶⁸³ En fait, et c'est une particularité du droit mauritanien, en cas d'exploitation agricole, la concession définitive peut être obtenue avant le délai de cinq ans, si la mise en culture a été réalisée pendant trois années consécutives. Cf. art. 91, décret n° 2000-089, précité.

⁶⁸⁴ Cf. art. 141, décret n° 2000-089, précité.

⁶⁸⁵ Jusqu'au décret de 2000, aucune disposition n'envisageait de concessions urbaines en zones non loties. Cela posait problème et pouvait favoriser la croissance des bidonvilles si l'administration n'arrivait pas à répondre à la demande. Le décret prévoit dorénavant des demandes de concession en zone non lotie (cf. art. 142 alinéa 3).

⁶⁸⁶ En zones loties résidentielles, commerciales..., dans la limite de 2 000 m², un arrêté du ministre chargé des Finances est requis ; au-delà de 2 000 m², un décret pris en Conseil des ministres. Art 142, décret n° 2000-089.

Les terrains ne peuvent faire l'objet, dans un premier temps, que d'un « permis d'occuper » et non plus d'une concession provisoire⁶⁸⁷. La mise en valeur est prévue en deux phases : la première, soit la clôture de l'immeuble, doit intervenir dans les deux ans de l'autorisation ; la seconde dans les cinq ans, pour la réalisation des investissements prévus. Le titulaire de l'autorisation peut demander le titre de propriété définitif après délivrance du permis de construire et réalisation de la mise en valeur. La délivrance du titre foncier est alors obligatoire pour l'Administration si l'attributaire a rempli ses engagements⁶⁸⁸.

Les lotissements réservés à l'habitat évolutif connaissent un régime juridique un peu semblable, même si de multiples modalités pratiques sont simplifiées : la demande est adressée au *hakem*, et, en ce qui concerne l'attribution, les bénéficiaires sont désignés par une commission *ad hoc* dont est membre le maire, présidée par le chef de circonscription, en l'occurrence le *hakem*, mais l'arrêté d'attribution lui-même relève du *wali*⁶⁸⁹. On retrouve les mêmes exigences de mise en valeur en deux étapes.

Concernant les zones non loties, dorénavant mentionnées dans le texte, la procédure de demande est similaire (demande au *hakem*), mais elles ne sont plus évoquées quand il s'agit de préciser certaines modalités techniques (les tarifs, les modalités de mise en valeur⁶⁹⁰), qui le seront peut-être dans les textes administratifs à venir.

. La distinction terrains urbains / terrains ruraux

La législation et la réglementation procèdent plutôt par allusion. On a indiqué plus haut que les textes relatifs à l'organisation administrative du territoire n'avaient pas évoqué cette question. La législation domaniale et foncière n'est pas beaucoup plus prolixe. Il faut en effet se référer au seul décret d'application de l'ordonnance pour trouver une indication. Celle-ci consiste dans une définition de « l'agglomération rurale », soit « tout ensemble d'au moins cinquante habitations permanentes, installées dans une zone disposant d'une zone de viabilité »⁶⁹¹, « vivant d'une activité essentielle autre que le pastoralisme », ce qui écarte les campements des nomades. Ces agglomérations rurales doivent pouvoir disposer d'un espace vital⁶⁹² dont les limites ne doivent pas faire obstacle au droit de parcours des pasteurs. Le plan de cet espace, établi par le Bureau régional des affaires foncières en concertation avec les communautés résidentes, est transmis au *hakem* pour enquête contradictoire et approbation de la commission foncière de la *moughataa*. Cet espace, classé par le *wali*, demeure partie intégrante du domaine privé de l'État⁶⁹³. Le décret d'application définit les conditions de viabilité par l'existence de « ressources en eau potable permanente, de terrains agricoles pédologiquement viables, et d'infrastructures socio-collectives ».

. L'individualisation des droits

L'individualisation ne peut bénéficier qu'aux seuls membres de la collectivité « qui ont participé à la mise en valeur initiale desdites propriétés ou contribué à la pérennité de leur exploitation »⁶⁹⁴. « Bénéficient du partage des terres collectives, les personnes qui, sans avoir été recensées administrativement dans la collectivité concernée, y ont vécu de façon permanente et ont à ce titre participé à la mise en valeur desdites terres. »⁶⁹⁵ Toutes les opérations de partage sont obligatoirement enregistrées dans registre foncier (art. 40). À défaut d'accord amiable, le partage est opéré par le *wali*, après avis de la commission foncière de la *moughataa* et d'un rapport circonstancié du *hakem*⁶⁹⁶. « La redistribution des terres

⁶⁸⁷ Art. 147, décret n° 2000-089. Ce permis n'est remis qu'après « paiement intégral des droits ». Il conviendrait donc plutôt de considérer qu'il s'agit d'une vente conditionnelle, puisque la mise en valeur du terrain doit être réalisée pour obtenir le droit de propriété définitif.

⁶⁸⁸ Art. 149, décret n° 2000-089, précité.

⁶⁸⁹ En zones loties d'habitat évolutif et en zones non loties, jusqu'à 1 000 m², il faut un arrêté du *wali* (art. 142), mais au-delà de 1 000 m², il n'est pas mentionné d'indication sur l'autorité compétente pour attribuer les concessions en zones loties d'habitat évolutif et en zones non loties.

⁶⁹⁰ Art. 152 et s.

⁶⁹¹ Art. 29, décret n° 2000-089.

⁶⁹² Art. 23, ordonnance n° 83-127 et art. 28, décret n° 2000-089.

⁶⁹³ Art. 30, décret n° 2000-089, exception faite des droits éventuels des personnes privées, régulièrement constitués.

⁶⁹⁴ Art. 36, décret n° 2000-089, précité.

⁶⁹⁵ Art. 37, décret n° 2000-089, précité.

⁶⁹⁶ Art. 44 et 46, décret n° 2000-089, précité.

collectives sera effectuée, sans discrimination d'aucune sorte, de manière équitable, et de façon à sauvegarder les intérêts des personnes bénéficiant du partage. »⁶⁹⁷

• L'organisation administrative

L'organisation administrative est très classique. On retiendra que le fonctionnement domanial s'appuie très largement sur l'Administration territoriale, en particulier avec l'instauration des commissions foncières régionales et locales. Depuis les années 1990, la mise en œuvre de la politique foncière du secteur rural incombe au réviseur, chargé de mission près du ministère de l'Intérieur, des Postes et Télécommunications, près du ministère du Développement rural et de l'Environnement (bureau des Affaires foncières) et enfin au ministère des Finances (direction des Domaines)⁶⁹⁸ qui joue un rôle important dans l'attribution des concessions rurales comme urbaines. Le réviseur, chargé de l'animation et de la coordination de la politique foncière rurale, préside le comité technique de suivi de la réorganisation foncière dans le secteur rural, créé en 1999⁶⁹⁹. L'attribution des questions foncières au ministère de l'Intérieur a été réaffirmée en 2008, par le décret n° 178/08 du 12 octobre 2008/PM⁷⁰⁰. La création du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation n'a pas remis en cause l'organisation des délégations régionales de l'Administration territoriale, dont l'organisation a été précisée fin 2007⁷⁰¹.

Cependant, le ministère du Développement rural et de l'Environnement a un important rôle d'information et de formation⁷⁰² auprès des personnels des commissions créées par le décret de 2000, parmi lesquelles une commission nationale des conflits fonciers collectifs, saisie en cas d'échec des arrangements à l'amiable des commissions foncières au niveau des *willaya* et des *moughataa*, « *organes de gestion collégiale des terres domaniales* », à leur échelon respectif⁷⁰³. Cette action administrative est relativement déconcentrée, au moins au niveau préfectoral (*moughataa*). On peut souligner, comme trop souvent, les carences matérielles et logistiques qui ne permettent pas un suivi régulier des procédures provisoires, et qui justifient sans aucun doute, certaines interventions ministérielles par voie de circulaire pour inviter à la mise en œuvre de droits d'occupation provisoire.

Par contre, il faut insister sur une dimension pratique de cette organisation instituée pour permettre l'opération essentielle dans la mise en œuvre de l'ordonnance, soit le partage des terroirs collectifs. Ces opérations sont mises en œuvre sous le contrôle de l'autorité administrative locale (il faut comprendre ici l'autorité administrative territoriale, et non pas le représentant local des Domaines) : les accords amiables sont approuvés par le seul *wali*⁷⁰⁴. Ce n'est qu'en cas de désaccord sur l'exécution du partage que le *wali* se prononce au vu du rapport circonstancié de l'*hakem* et de l'avis de la commission foncière de la *moughataa*, présidée par le *hakem*⁷⁰⁵. Toutes les décisions relatives à ces opérations de partage sont ins-

⁶⁹⁷ Art. 41, décret n° 2000-089, précité.

⁶⁹⁸ Art. 1, arrêté n° R206/MIPT/MF/MDRE du 5 novembre 1990, fixant les attributions des services en matière de politique foncière dans le secteur rural.

⁶⁹⁹ Arrêté n° R564 du 15 juillet 1999, instituant un comité technique de suivi de la réorganisation foncière dans le secteur rural.

⁷⁰⁰ Décret n° 178/08 du 12 octobre 2008/PM fixant les attributions du ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation et l'organisation de l'administration centrale et de son département. Ce décret met en place au sein du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation (MIDEC), la direction des Frontières et des Affaires foncières au sein de laquelle le service des Affaires foncières est chargé de la vulgarisation des textes relatifs aux affaires foncières, des études relatives à la réforme foncière, du suivi de l'application des textes relatifs aux affaires foncières et de celui des litiges nés de l'application de la réforme foncière.

⁷⁰¹ Arrêté n° 3305/MDAT du 31 décembre 2007, portant création et organisation des délégations régionales du ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du territoire.

⁷⁰² Arrêté n° R-017 du 15 janvier 2000, fixant les attributions au service des Affaires foncières et de la Cartographie.

⁷⁰³ Art. 21 à 27, décret n° 2000-089, précité.

⁷⁰⁴ Art. 42, décret n° 2000-089, précité.

⁷⁰⁵ Art. 25, décret n° 2000-089. La commission foncière locale d'arbitrage des conflits fonciers collectif à l'échelon de la *moughataa*, comprend les maires concernés par le partage des terres, l'inspecteur du développement rural et de l'environnement, le percepteur et le chef du service foncier de la *moughataa*, des représentants des éleveurs et des agriculteurs et deux personnalités reconnues pour leur probité morale (désigné par le *wali* sur proposition du *hakem*).

crites dans le registre foncier, lequel est mis en place dans chaque *moughataa*⁷⁰⁶. Les modalités particulières d'ouverture et de tenue de ce registre ont été fixées par un texte d'application⁷⁰⁷.

• Les pratiques foncières

Comme cela a été indiqué plus haut, les pratiques foncières sont surtout localisées dans les zones urbaines et périurbaines où on peut retrouver des comportements « classiques », c'est-à-dire semblables à ceux d'autres zones équivalentes dans d'autres pays. Par ailleurs, dans le monde rural, les problèmes se concentrent dans la vallée du fleuve Sénégal, en particulier sur les terrains qui bénéficient des crues, sur ceux qui font l'objet d'aménagements hydrauliques permettant leur irrigation régulière, mais aussi dans la frange de savane qui s'étire tout au long de la précédente, et où sont surtout pratiquées des cultures pluviales, en particulier du mil, et où les conflits sont plutôt entre pasteurs et agriculteurs sédentaires.

Les pratiques les plus complexes ou sujettes à problème sont évidemment situées dans des zones partagées entre aménageurs et utilisateurs traditionnels. On trouve d'ailleurs une logique de situation identique au Sénégal, sur l'autre rive du même fleuve Sénégal. C'est le cas par exemple de la zone de M'Bagne, laquelle représente un aménagement de près de 20 000 hectares. Il est à noter que cet aménagement avait fait l'objet de multiples études préalables, menées entre autres par des universitaires, ce qui devait permettre de tenir compte de toutes les données environnementales, humaines, économiques, techniques, etc.⁷⁰⁸ Dans ce cas, une cartographie parcellaire avait été établie, pour identifier les droits fonciers des exploitants antérieurs aux aménagements. Ces droits sont extraordinairement complexes : ils peuvent être collectifs (à des degrés variables) ou individuels ; ils peuvent être ancestraux ou provisoires (sous forme de « locations », de « prêts », de « gage »). Le droit coutumier toucouleur joue ici un rôle essentiel, plus ou moins influencé selon les acteurs par le droit coranique. En principe, la terre est inaliénable, mais elle peut être « mise à la disposition » d'autres agriculteurs, dans des conditions « contractuelles » personnelles.

Comme l'écrit Bernard Crousse, « *En Mauritanie, il n'y a pas à proprement parler de droit foncier moderne appliqué à l'ensemble des terres. Ce n'est que dans les aménagements récents qu'on peut observer l'introduction d'éléments modernes se distinguant du droit traditionnel en instaurant, par exemple, d'autres formes de solidarité et de responsabilité qui peuvent être exprimées par les formules suivantes : à chaque individu sa terre ; a droit à recevoir une parcelle dans les aménagements celui qui est présent et la travaille effectivement ; la parcelle est de superficie égale pour tous les exploitants...* »⁷⁰⁹ Le problème est que l'application de ces principes n'est pas forcément évidente compte tenu d'une part de la survivance des coutumes, mais surtout de l'interprétation que font de certaines dispositions modernes certains groupes dominants politiquement, socialement ou économiquement.

Ce particularisme des zones d'aménagement est extrêmement caractéristique par ses conflits tradition/modernité, alors qu'ailleurs les deux systèmes, moderne et coutumier, cohabitent plutôt, les interférences étant rares sauf dans les transactions, notamment en milieu périurbain, qui peuvent impliquer des droits dits traditionnels ou revendiqués comme tels.

C'est justement contre ces droits coutumiers ou traditionnels ou contre certaines de leurs utilisations que la loi foncière de 1983 prétendait lutter en généralisant l'individualisation de l'accès à la terre. Il faut simplement constater que certains grands détenteurs coutumiers, ou prétendus tels, ont su évoluer juridiquement et réinterpréter leurs pouvoirs socio-juridiques dans l'utilisation de la législation moderne pour revendiquer des pouvoirs fonciers sans doute encore plus forts que ceux dont ils disposaient traditionnellement.

Mais en outre, l'ambiguïté des termes de la loi de 1983 ne parlant pas de droits coutumiers mais des droits d'exploitation individuels susceptibles d'être confirmés en titre foncier, a permis à un certain nombre d'acteurs de s'accaparer des zones foncières importantes, qualitativement et quantitativement,

⁷⁰⁶ Art. 40, décret n° 2000-089.

⁷⁰⁷ Arrêté n° 184 du 4 décembre 1984, fixant les modèles de registres fonciers départementaux.

⁷⁰⁸ Le cas de M'Bagne a fait l'objet d'une présentation de Bernard Crousse, sous le nom « Conflits de pratiques et de stratégies foncières dans le projet d'aménagement de M'Bagne en Mauritanie », publiée dans *Espaces disputés en Afrique noire. Pratiques foncières locales*, p. 199.

⁷⁰⁹ Crousse B., et. cit. p. 205.

en faisant mettre en œuvre un minimum d'aménagement d'espaces jusque-là vacants, pour ensuite s'en faire attribuer légalement la propriété.

Ces interprétations très pratiques de la loi ne se sont évidemment pas faites seulement grâce à la loi foncière. Un contexte politique et administratif très centralisé était aussi nécessaire. La dynamique de décentralisation, sous réserve de pouvoir équilibrer le poids de certains notables, notamment ceux devenus grands propriétaires fonciers, pourrait sans doute aider à corriger cette situation, ce qui est une condition fondamentale du développement rural d'une bonne partie des terres utiles de la Mauritanie.

• La gestion des conflits

On constate l'existence de multiples conflits. Un certain nombre surgissent dans les zones urbaines, qui résultent des incertitudes de la gestion domaniale et foncière ainsi que de l'information foncière qui en est une des clés. Ils sont facilités par l'anarchie des occupations dans certaines zones périurbaines et de l'application parfois discutable de la loi domaniale. En zone rurale, les conflits sont surtout localisés dans la zone très complexe qui borde le fleuve. Comme on l'a dit ci-dessus, les pratiques sont ici le reflet de confrontations juridiques dont les paramètres mêlent le droit coutumier, ou plutôt les droits coutumiers avec leurs variantes locales, le droit coranique, le droit domanial et foncier moderne, le droit pratique et conventionnel des grands aménageurs, au profit de grandes structures ou de villages ou hameaux, et les utilisations « interprétatives » de la loi de 1983 concernant les droits non écrits.

Les arbitrages se font parfois au niveau local, celui des instances traditionnelles, dans la mesure où elles sont reconnues par les parties. Ils peuvent se faire aussi, plus brutalement, par l'intervention de l'Administration territoriale, laquelle doit mettre fin le cas échéant à des conflits humains parfois sanglants. La justice est rarement mobilisée, car pour beaucoup, elle est considérée comme insuffisamment efficace, voire parfois peu objective.

Il existe enfin les conflits entre l'Administration (ou des aménageurs mandatés par elle) et les occupants plus ou moins traditionnels. Comme on l'a indiqué plus haut, à défaut d'un titre de propriété en bonne et due forme, autrement dit un titre foncier, il apparaît que la propriété domaniale est présumée partout et tellement forte que c'est à celui dont les droits sont remis en cause par l'Administration, d'aller en justice et d'apporter la preuve du contraire. Qui mieux est, « *les tribunaux doivent se déclarer incompétents toutes les fois que la revendication porte sur une terre domaniale* » (art. 16, ordonnance n° 83-127), principe qui peut aller loin puisqu'une fois que l'État a affirmé son droit administrativement, la terre est présumée domaniale jusqu'à preuve du contraire ! Il faut encore préciser que le juge ne dispose pas non plus du droit de se prononcer sur le droit de propriété. Il doit se limiter « *à dire si la terre est domaniale ou ne l'est pas* » (art. 18, ordonnance n° 83-127). Rappelons aussi que toutes « *les actions collectives traditionnelles en justice sont radiées des rôles des juridictions* »⁷¹⁰, et que par ailleurs, elles sont irrecevables⁷¹¹.

S'il est encore exact que les collectivités traditionnelles ne sont pas présumées avoir de personnalité juridique leur permettant d'initier des actions en justice, le décret de 2000 apporte deux éléments nouveaux : d'abord, dans le cadre de la procédure du partage des terres en vue de leur individualisation, le certificat collectif de propriété de l'article 49 du décret permet aux collectivités traditionnelles organisées en personnes morales de conserver le caractère indivis de leur terre. Ensuite, le chapitre VII du décret sur la constatation des droits sur la terre et la régularisation foncière précise que : « *les personnes physiques ou morales et les collectivités traditionnelles, y compris les groupes familiaux indivisaires, qui ont mis en valeur une terre avant l'entrée en vigueur de la loi 60-139 portant organisation domaniale, peuvent, si cette terre n'a pas été frappée d'indivis, obtenir un certificat de propriété, établi par le wali* », après examen par la commission foncière de la *moughataa*⁷¹². « *Le certificat de propriété a la même valeur que la concession définitive* »⁷¹³, il est porté au registre foncier de la *moughataa* ; cependant,

⁷¹⁰ Circulaire n° 5 du 14 avril 1984, précitée.

⁷¹¹ « *L'action foncière collective considérée comme irrecevable est celle dans laquelle une des parties au moins est une collectivité traditionnelle* », art. 102, décret n° 2000-089.

⁷¹² Art. 116 et 117, décret n° 2000-089.

⁷¹³ Art. 125, décret n° 2000-089.

l'individualisation des droits et l'organisation en personne morale sont requises pour l'immatriculation, ce qui atténue l'ouverture vers la reconnaissance des droits des collectivités⁷¹⁴.

Pour se prononcer sur les contestations domaniales, le règlement à l'amiable est privilégié ; c'est en premier lieu la commission foncière au niveau de la *moughataa* qui est compétente⁷¹⁵. Si les tentatives d'arrangement amiable échouent à ce premier niveau, les parties au litige peuvent saisir la commission foncière au niveau de la *willaya* ; en cas de rejet par une des parties, le *wali* saisit la commission nationale d'arbitrage foncier et adresse le dossier au ministère de l'Intérieur⁷¹⁶. Ainsi, même s'il ne s'agit pas de décentralisation mais de déconcentration, les procédures de résolution des conflits prévues par le décret de 2000 ont fait l'objet d'une localisation plus fine, mais qui s'intègrent toujours dans l'organisation administrative.

Comme il a été précisé plus haut, la justice est rarement mobilisée ; si c'est le cas, la juridiction compétente est « exclusivement » la chambre mixte du tribunal régional⁷¹⁷. Cette disposition de principe concerne en particulier les actes de concession (y compris les permis d'occuper).

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

• La gestion des terres domaniales

Depuis l'ordonnance de 1987 sur le régime des communes, adoptée, il faut le rappeler, dans un esprit de décentralisation, on voit apparaître un certain rôle des communes dans la gestion des terrains domaniaux de l'État. Il faut supposer, bien qu'aucun texte ne le dise, qu'il s'agit nécessairement des immeubles situés sur le territoire communal. Pour ceux-ci, le Conseil municipal d'abord est concerné, puisque, parmi ses attributions, « *il adopte le cahier des charges des concessions domaniales qui sont accordées par l'État à la commune dans les conditions fixées par les textes en vigueur* » (art. 28, ordonnance n° 87-289). Mais il faut bien lire : il s'agit seulement des concessions accordées par l'État à la commune ! C'est donc une disposition un peu plus généreuse que celle qui accorde au maire de participer comme membre de plein droit aux commissions locales compétentes en matière d'attribution du domaine privé urbain et rural de l'État (art. 47, ordonnance n° 87-289)⁷¹⁸. Mais il s'agit en fait d'une compétence dont l'impact ne peut être que très limité dans la mesure où il est le seul représentant de la collectivité face à plusieurs représentants de l'État, dont le président de la commission, lequel est de surcroît le représentant de l'autorité de tutelle de la commune. Cela limite pour le moins les discussions.

• Le patrimoine et le domaine de la collectivité

Le dispositif est classique puisque le domaine de la commune comprend un domaine public et un domaine privé. Le domaine public est précisé par la loi, en particulier pour le distinguer de celui de l'État⁷¹⁹. En outre, le conseil municipal peut classer par délibération un bien, mais sans que soient précisés les critères *ad hoc*. Quant au domaine privé de la commune, son contenu est défini de manière négative : « *tous ses biens meubles et immeubles, ne faisant pas partie de son domaine public* »⁷²⁰, ce qui est évidemment absurde puisque l'on ne connaît pas le contenu patrimonial global. Il faut donc sans doute

⁷¹⁴ Art. 122 et 127, décret n° 2000-089.

⁷¹⁵ Art. 103, décret n° 2000-089.

⁷¹⁶ Art. 108, décret n° 2000-089.

⁷¹⁷ Art. 26, ordonnance n° 83-127. La circulaire précitée rappelle par ailleurs que « *la présomption de domanialité entraîne ipso facto l'incompétence des tribunaux autres que les chambres mixtes des tribunaux régionaux* », lesquelles doivent statuer d'abord sur la nature administrative ou civile de l'instance engagée.

⁷¹⁸ Art. 25, décret n° 2000-089. La commission foncière locale à l'échelon de la *moughataa*, comprend les maires concernés par le partage des terres, l'inspecteur du développement rural et de l'environnement, le percepteur et le chef du service foncier de la *moughataa*, des représentants des éleveurs et des agriculteurs et deux personnalités reconnues par leur probité morale (désigné par le *wali* sur proposition du *hakem*).

⁷¹⁹ Art. 83, ordonnance n° 87-289.

⁷²⁰ Art. 86, ordonnance n° 87-289.

appliquer ici les principes classiques et limitatifs selon lesquels ne peuvent faire partie de ce domaine que les seuls biens appropriés privativement au nom de la commune, la législation domaniale excluant toute autre possibilité. L'avant-projet de loi portant Code des collectivités territoriales, piloté par le ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du territoire en 2008, précisera peut-être le contenu de ce patrimoine et les compétences locales afférentes.

C'est le maire qui est chargé de l'administration et de la conservation des biens composant tant le domaine public que le domaine privé de la commune.

Tableau de synthèse : Acteurs locaux, Décentralisation et Foncier en Mauritanie

Acteur local	Nature CL ou CA (1)	Capacité juridique	Autonomie financière	Patrimoine foncier	Pouvoir domanial (2)	Fiscalité à base foncière	Ressources naturelles
Willaya (région)	CA						Avis pour classement des forêts du domaine de l'État Délimitation du périmètre oasien
Magmata	CA						Plans d'aménagements des forêts en concertation Délimitation de l'espace pastoral
Commune	CA / CL	Oui	Oui	Terrains immatriculés au nom de la commune	Maire associé à l'attribution des permis d'occuper des terrains urbains Maire sollicité en cas de probabilité d'impact négatif de la concession provisoire rurale	- Revenus du domaine privé communal - Ressources fiscales : contribution foncière sur immeubles bâtis et sur terrains agricoles (y compris si nécessaire recouvrement) ; taxe d'habitation (dont gestion et recouvrement) ; aussi possibilité de créer une contribution communale assise sur les mêmes bases que la taxe d'habitation	Sollicitation pour la délimitation de l'espace pastoral

Remarques :

11. 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 local considéré.

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

Les ressources, compte tenu du patrimoine communal, ne viendront donc que dans une très faible proportion de la valorisation et de l'exploitation de celui-ci. Les recettes ordinaires de la commune incluant ces revenus du patrimoine ne devraient donc *a priori* être que marginales.

Par contre, des dispositions légales spécifiques prévoient l'existence d'une fiscalité communale qui pourrait être génératrice de ressources relativement importantes⁷²¹. Outre la contribution foncière sur les immeubles bâtis qui leur revient, les communes « *ont la faculté d'établir par délibération du conseil municipal, concurremment avec l'adoption du budget initial, une contribution foncière sur les terrains agricoles affectés à des cultures maraîchères, céréalières, fruitières ou florales* »⁷²².

Qui mieux est, dans le cas où il n'y aurait pas de service des impôts implanté dans la commune, celle-ci pourrait se voir déléguer par la direction générale des Impôts le pouvoir de recenser les imposables et d'établir la contribution foncière. Cette faculté est d'autant plus importante que « *la contribution foncière sur les terrains agricoles doit être acquittée immédiatement lors des opérations de recensement* »⁷²³. Il est par ailleurs institué « *un dispositif de taxes communales* »⁷²⁴, lesquelles s'appliqueront aux personnes physiques (pourquoi pas morales ?) « *dont les activités rentrent dans le champ d'application de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux* ».

De plus, les conseils municipaux sont désormais en charge de la gestion de la taxe d'habitation, ce qui « communalise » celle-ci. Enfin, l'ordonnance institue une contribution communale⁷²⁵, établie par délibération communale, en même temps que l'adoption du budget communal, et devant être « *établie, perçue et recouvrée dans les mêmes conditions que la taxe d'habitation* », ce qui peut paraître curieux puisque susceptible d'apparaître comme faisant double emploi, même si l'intention du législateur semble avoir été de donner à la commune un moyen supplémentaire d'équilibrer son budget, la taxe d'habitation étant elle encadrée par les dispositions du Code général des Impôts.

VI. La gestion des ressources naturelles

En raison des conditions climatiques qui limitent l'exploitation des zones rurales utiles, la prise en charges de ressources naturelles renouvelables est un enjeu crucial en Mauritanie. Au début des années 1980, la ressource forestière a été prise en considération par la législation, en particulier l'effort vers les actions de reboisement a été accru. Par ailleurs, dans le contexte de la désertification et de la protection de la diversité biologique, les périmètres oasiens ont également bénéficié d'une protection, qu'il a fallu mettre en cohérence avec les pratiques pastorales.

• La gestion de la forêt

Dans le cadre de la politique forestière définie par le Gouvernement, le Code forestier⁷²⁶ « *visé à assurer une protection et une gestion durables des ressources ligneuses et floristiques* », sous la responsabilité du ministère du Développement rural et de l'Environnement. Notons que le Code désigne également par « forêt », les terrains « *qui étaient couverts de forêts, récemment coupées ou incendiées, ou dégradées* », ce qui implique de lire le Code non seulement du point de vue de la protection de la forêt mais également de celui d'une politique de reboisement, débutée dès la fin des années 1980. La loi portant

⁷²¹ Ordonnance n° 90-04 du 6 février 1990, portant création d'une fiscalité communale.

⁷²² Art. 5, ordonnance n° 90-04.

⁷²³ Même référence.

⁷²⁴ Art. 7, ordonnance n° 90-04.

⁷²⁵ Art. 11, ordonnance n° 90-04.

⁷²⁶ Loi n° 97-007 du 20 janvier 1997, abrogeant et remplaçant l'ordonnance n° 82-171 du 15 décembre 1982 portant Code forestier.

Code forestier confirme l'appui technique et les mesures d'encouragement (en nature ou en espèces) accordés par l'État aux personnes qui s'investissent dans le reboisement communautaire et individuel⁷²⁷.

La politique forestière met en place des plans d'aménagement et de lutte contre le défrichement, le surpâturage, les feux de brousse et l'exploitation de bois de feu. Le Code concerne tant les forêts d'État, sur son domaine privé, classées ou non classées, que celles, le cas échéant, des collectivités locales et des particuliers. Le classement des forêts qui relève de la compétence du ministre chargé de l'Environnement après avis de la commission consultative au niveau de la *willaya*, implique l'interdiction des activités de pâturage et de passage du bétail dans les forêts classées⁷²⁸.

Les plans d'aménagement qui concernent chaque unité forestière sont « *élaborés par l'Administration forestière en étroite collaboration avec les représentants des collectivités locales et des populations* »⁷²⁹. Ces dernières sont susceptibles de s'organiser en association de populations riveraines des unités forestières, en particulier pour la défense de leurs droits d'usage que les « *plans d'aménagement forestier ne peuvent limiter que pour des raisons évidentes de protections, de conservations des ressources, de reboisement ou de restauration de l'espace forestier* »⁷³⁰, décision qui relève, même s'il y a concertation, de l'Administration territoriale déconcentrée. Chaque unité forestière est dirigée par un agent forestier. Le reboisement est l'une des techniques de protection des oasis qui bénéficient de mesures particulières de protection.

• La gestion participative des oasis

Dans le domaine de la protection des ressources naturelles, la loi 98-016 du 18 juillet 1998 souligne l'importance de la préservation des périmètres péri-oasiens⁷³¹. Une unité oasienne de gestion est identifiée comme « *l'espace mis en valeur par le recours aux techniques de culture du palmier-dattier associé à d'autres activités agricoles, pastorales et éco-touristiques* » ; le périmètre oasien est délimité par arrêté du *wali*, c'est-à-dire au niveau de la région⁷³². Le périmètre de protection est entendu au sens de l'article 1 du Code forestier de 1997 que nous avons évoqué plus haut, c'est-à-dire que l'espace oasien relève de l'Administration déconcentrée en raison de la présomption de domanialité, principe général sur le territoire mauritanien.

La loi définit l'objectif de la gestion participative par la « *limitation des effets néfastes de la mise en valeur en évitant l'épuisement des ressources en eau* »⁷³³.

La principale innovation de la loi est la création d'Associations de gestion participative des oasis, dotées de la personnalité juridique, selon le fonctionnement classique des associations, à qui sont confiées la gestion et la protection des unités oasiennes. Les associations sont reconnues, au niveau des Administrations centrales, par arrêté conjoint du ministre chargé de l'Intérieur et du ministre chargé de l'Agriculture⁷³⁴.

Les principales fonctions des organes des associations de gestion participative des oasis (l'assemblée générale et le bureau de gestion), concernent la gestion des ressources en eau (autorisation des forages individuels et collectifs⁷³⁵) et la lutte contre l'ensablement par des actions de reboisement dans le cadre de la lutte contre la désertification.

Les décisions concernant la gestion des oasis est en étroite corrélation avec la gestion rationnelle de l'espace pastoral, prévu par le Code pastoral de 2000 : les associations de gestion participative des oasis sont en relation avec les associations d'éleveurs en ce qui concerne les prélèvements de ressources ligneu-

⁷²⁷ Décret n° 87-054 du 15 avril 1987, portant institution des mesures d'encouragement relatives au reboisement et à la lutte contre la désertification. Et art. 33, loi n° 97-007.

⁷²⁸ Art. 23, loi n° 97-007, portant Code forestier.

⁷²⁹ Art. 39, loi n° 97-007, précitée.

⁷³⁰ Art. 22, loi n° 97-007, précitée.

⁷³¹ Loi n° 98-016 du 19 juillet 1998, relative à la gestion participative des oasis.

⁷³² Art. 17, décret n° 99-059 du 2 juin 1999, portant application de la loi n° 016-98 relative à la gestion participative des oasis.

⁷³³ Art. 4, loi n° 98-016 du 19 juillet 1998, relative à la gestion participative des oasis.

⁷³⁴ Art. 10, loi n° 98-016.

⁷³⁵ Art. 22, loi n° 98-016.

ses et les voies d'accès aux points d'abreuvement pour le bétail. Afin d'éviter les conflits résultant des déplacements d'éleveurs non oasiens dans les périmètres oasiens, la concertation entre les groupes est encouragée⁷³⁶.

• Le Code pastoral

La loi n° 2000-044 du 26 juillet 2000 relative au Code pastoral a pour objet « *de définir les concepts et les principes d'une gestion rationnelle de l'espace pastoral* » et « *d'assurer la préservation et la promotion du pastoralisme* »⁷³⁷ parmi l'ensemble des activités du monde rural, en prenant en considération la mobilité permanente des troupeaux. Cet aspect est pris en compte par la loi, en particulier à l'occasion des conflits survenant entre agriculteurs et pasteurs.

L'espace pastoral est constitué des ressources pastorales et des couloirs de passage permettant l'accès à ces ressources. Les principes d'appartenance à la Nation⁷³⁸ et de la communauté des ressources pastorales sont posés⁷³⁹. La gestion communautaire des ressources est comprise dans le sens de leur libre accès⁷⁴⁰.

L'espace pastoral est déterminé par arrêté des autorités départementales (c'est-à-dire au niveau des *moughataa*), après avis du délégué régional du Développement rural et de l'Environnement, des maires concernés et en concertation avec les entités représentatives des éleveurs et celles représentatives des agriculteurs. L'espace identifié est un domaine collectif inaliénable et imprescriptible, réservé exclusivement aux activités de pastoralisme⁷⁴¹.

Le forage de puisards dont le choix de l'emplacement doit se faire en concertation avec les agriculteurs, ne donne droit à aucun droit de propriété sur l'espace, de même pour les sites naturels d'accumulation d'eau ; ils ne peuvent faire l'objet d'appropriation privative mais sont déclarés d'utilité pastorale prioritaire⁷⁴².

Le règlement à l'amiable des litiges est privilégié⁷⁴³, mais en cas d'échec, une commission d'arbitrage au niveau communal, puis au niveau de la *moughataa*, prend en charge la résolution des litiges. Le tribunal de la *moughataa* est saisi en dernier recours.

Pour éviter les conflits, l'autorité administrative peut interdire, soit la mise en culture de certains terrains situés dans les zones pastorales, soit l'installation de campements ou de troupeaux entre la période de mise en culture et celle de récolte⁷⁴⁴. L'Administration encourage l'émergence de conventions locales entre les groupes concernés, conventions locales dont l'efficacité ne peut s'apprécier qu'au cas par cas, selon les contextes d'exploitation et les groupes en présence.

⁷³⁶ Art. 21, décret n° 99-059 du 2 juin 1999, précité.

⁷³⁷ Art. 1^{er}, loi n° 2000-044 du 26 juillet 2000 relative au Code pastoral.

⁷³⁸ Art. 9, loi n° 2000-044.

⁷³⁹ Art. 8, loi n° 2000-044.

⁷⁴⁰ Décret n° 2004-024/PM/MDRE, portant application de la loi n° 2000-044 du 26 juillet 2000 relative au Code pastoral.

⁷⁴¹ Art. 13, loi n° 2000-044 du 26 juillet 2000 relative au Code pastoral.

⁷⁴² Art. 24, loi n° 2000-044.

⁷⁴³ Art. 29, décret n° 2004-024/PM/MDRE, portant application de la loi n° 2000-044 du 26 juillet 2000 relative au Code pastoral.

⁷⁴⁴ Art. 33 et 34, décret n° 2004-024/PM/MDRE, précité.

Annexe : Éléments de législation relatifs à la Mauritanie

• Organisation et administration du territoire

- Ordonnance n° 87-289 du 20 octobre 1987, abrogeant et remplaçant l'ordonnance n° 86-134 du 13 août 1986 instituant les communes
- Ordonnance n° 89-012, portant règlement général de la comptabilité publique (partie consacrée aux communes)
- Ordonnance n° 90-04, portant création d'une fiscalité communale
- Décret n° 086-130, fixant les modalités de la campagne électorale et des opérations de vote
- Décret n° 90-102 du 16 juillet 1990, portant application de l'article 5 de l'ordonnance n° 87-289 du 20 octobre 1987 instituant les communes
- Arrêté n° R-018, fixant pour les budgets communaux les principes du droit budgétaire, les aration et de vote, la nomenclature, les modalités d'approbation et de modification, les conditions d'exécution et de contrôle
- Arrêté conjoint n° R-171 du 6 septembre 1990, portant délégation de certains pouvoirs de tutelle en matière d'approbation des budgets des communes rurales aux *walis*
- Arrêté n° R-033 bis du 15 mars 1989, fixant les attributions des secrétaires généraux des communes
- Arrêté conjoint n° R-256 du 26 décembre 1990, portant délégation de pouvoir du personnel enseignant en qualité de secrétaires généraux des communes aux *walis*
- Arrêté conjoint n° R-257 du 26 décembre 1990, portant modification de la nomenclature type du budget communal prévue à l'article 10 de l'arrêté n° R-018 du 26 janvier 1989 et y annexée
- Circulaire n° 007 du 4 juin 1989
- Instruction ministérielle n° 001 du 7 février 1988, fixant application des dispositions de l'ordonnance n° 87-289 du 20 octobre 1987 portant législation des communes

• Domaines/Foncier

- Délibération n° 309 du 3 décembre 1958, de l'Assemblée constituante de la Mauritanie relative aux conditions particulières de mise en valeur des terrains urbains, semi-urbains et ruraux détenus par le droit coutumier (JO n° 1 du 3 janvier 1959)
- Arrêté n° 049 du 23 juin 1959, prescrivant la constatation systématique et obligatoire des droits fonciers (JO, 15 juillet 1959, p. 130)
- Loi n° 60-139 du 2 août 1960, portant réorganisation domaniale (JO, 17 août 1960, p. 415)
- Décret n° 60-151 du 11 août 1960, portant modalités d'application de la loi n° 60-139 (JO 1960, du 7 septembre 1960, p. 450)
- Décret n° 71-218 du 6 août 1971, complétant le décret n° 60-151 (JO, 29 septembre 1971, p. 647)

- Ordonnance n° 83-127 du 5 juin 1983, portant réorganisation domaniale et foncière
- Décret n° 84-009 du 19 janvier 1984, portant application de l'ordonnance n° 83-127
- Circulaire n° 005 du 14 avril 1984, du ministre de l'Intérieur, relative à l'application de l'article 80 du décret n° 84-009
- Circulaire n° 019-MINT du 5 décembre 1984, portant application de l'article 4 du décret n° 84-009
- Circulaire spéciale n° 020/MINT du 29 juillet 1985, relative à la campagne agricole 1985-1986
- Circulaire n° 00013/MINT/SG/DAT du 24 août 1986, relative à la campagne agricole 1986-1987
- Arrêté n° R-184 du 4 décembre 1984, du ministre de l'Intérieur, fixant les modèles de registres fonciers départementaux
- Arrêté n° R206/MIPT/MF/MDRE du 5 novembre 1990, fixant les attributions des services en matière de politique foncière dans le secteur rural
- Arrêté n° R564 du 15 juillet 1999, instituant un comité technique de suivi de la réorganisation foncière dans le secteur rural
- Arrêté n° R-017 du 15 janvier 2000, fixant les attributions au service des Affaires foncières et de la Cartographie (ministère du Développement rural et de l'Environnement)
- Décret n° 2000-089 du 17 juillet 2000, abrogeant et remplaçant le décret n° 90-020 du 31 janvier 1990, portant application de l'ordonnance n° 83-127 du 5 juin 1983 portant réorganisation foncière et domaniale
- Arrêté conjoint n° R-558 du 10 juillet 2001, fixant les montants des redevances et du prix de cession définitive des concessions rurales
- Arrêté n° 3305/MDAT du 31 décembre 2007, portant création et organisation des délégations régionales du MDAT
- Décret n° 178/08 du 12 octobre 2008/PM, fixant les attributions du ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation et l'organisation de l'Administration centrale et de son département

● Urbanisme

- Loi 2008-07 du 17 mars 2008, portant Code de l'urbanisme

● Ressources naturelles

Forêts

- Ordonnance n° 82-171 du 15 décembre 1982, portant Code forestier
- Décret n° 87-054 du 15 avril 1987, portant institution des mesures d'encouragement relatives au reboisement et à la lutte contre la désertification
- Loi n° 97-007 du 20 janvier 1997, abrogeant et remplaçant l'ordonnance n° 82-171 du 15 décembre 1982 portant Code forestier
- Loi n° 2007-055 du 18 septembre 2007, portant Code forestier

Oasis

- Loi n° 98-016 du 19 juillet 1998, relative à la gestion participative des oasis
- Décret n° 99-059 du 2 juin 1999, portant application de la loi n° 016-98 relative à la gestion participative des oasis

Pastoralisme

- Loi n° 2000-044 du 26 juillet 2000, relative au Code pastoral
- Décret n° 2004-024/PM/MDRE, portant application de la loi n° 2000-044 du 26 juillet 2000 relative au Code pastoral

Mozambique

I. Le cadre général

Le Mozambique compte une population de 20 millions d'habitants en 2006 ; le taux de croissance moyen en est de 2 % entre 2000 et 2006. C'est une population très jeune, 44 % ayant moins de quinze ans, toujours en 2006. Le PIB est relativement fort, 6,6 % de croissance moyenne entre 2000 et 2006⁷⁴⁵. Le Mozambique semble maintenant sorti définitivement de la guerre civile aussi longue que douloureuse qui avait largement éliminé toute organisation administrative et juridique, sinon en milieu urbain et périurbain. En outre, avec la fin de la guerre civile avait coïncidé un changement politique et donc juridique total, correspondant à la mise à l'écart du régime marxiste en vigueur jusque-là. Les données fournies ci-après doivent être considérées dans ce contexte de reconstruction, tant concernant le monde urbain que le monde rural, tous deux en cours de réorganisation. Cela explique donc le caractère parfois incomplet des dispositifs juridiques et institutionnels, que le processus de décentralisation puisse paraître « incertain » dans un contexte où il faut allier aussi harmonieusement que possible les enjeux de l'unité nationale et ceux du développement local.

II. L'organisation administrative territoriale

La Constitution de la République populaire du Mozambique du 25 juin 1975 était extrêmement centralisatrice, comme le modèle du « grand frère soviétique ». Le découpage administratif du territoire comportait différents échelons : la province, le district, le poste administratif et la localité ou municipalité, mais aucune de ces circonscriptions ne disposait ni de la personnalité juridique, ni de l'autonomie financière⁷⁴⁶. Il ne s'agissait donc en aucun cas de collectivités décentralisées. Seul comptait l'État-parti, organisé en fonction de la structuration hiérarchique de ce dernier.

Depuis le changement, une nouvelle Constitution a été adoptée en 1990⁷⁴⁷, caractérisée par une plus grande ouverture, le souci de faire participer la société civile à l'exercice du pouvoir et surtout au développement, tant dans le nouveau découpage administratif que par la reconnaissance nouvelle des structures traditionnelles écartées par le régime précédent⁷⁴⁸. La Constitution de 2004 confirme la libéralisation du régime en approfondissant ses principes, en affirmant l'existence des collectivités locales provinciales⁷⁴⁹ et en reconnaissant la diversité des systèmes juridiques et de résolution des conflits⁷⁵⁰.

⁷⁴⁵ Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2008*, De Boeck, Bruxelles, 2008, 424 p., p. 392.

⁷⁴⁶ Art. 42-1, Constitution de 1975.

⁷⁴⁷ Constitution du 30 novembre 1990.

⁷⁴⁸ L'article 4 de la Constitution de 1975 proclamait l'objectif fondamental de l'élimination des organisations traditionnelles ou coutumières ; au contraire, les articles 5, 6 et 53 de la constitution de 1990 affirment leur importance dans la vie politique, économique et sociale, réaffirmée dans la nouvelle constitution de 2004 (art. 118).

⁷⁴⁹ Art. 142, Constitution de 2004.

⁷⁵⁰ Art. 4, Constitution de 2004.

• Les circonscriptions administratives

Le Mozambique est aujourd'hui divisé en onze provinces⁷⁵¹. Chaque province est administrée par un gouverneur nommé par le président de la République et un Gouvernement provincial. Notons une particularité : alors que la province est une circonscription, est instituée, par la Constitution de 2004, au niveau provincial, une assemblée provinciale, « *agence de représentation démocratique, élue par suffrage universel, direct et égal* » pour une durée de cinq ans.

La constitution de 2004 précise que « *Le Gouvernement provincial est l'agence chargée de garantir l'exécution, au niveau de la province, de la politique gouvernementale et exerce la tutelle administrative sur les autorités locales. (...) Les membres du Gouvernement provincial sont nommés par les ministres des dossiers respectifs, après avis du gouverneur provincial.* »⁷⁵²

La Constitution institue, au niveau provincial, l'élection des assemblées provinciales, mais cela n'implique pas que le niveau provincial soit érigé en collectivité locale. C'est le législateur qui a compétence pour créer un nouveau niveau de collectivité locale, mais ce n'est à ce jour pas le cas pour la province. Les assemblées provinciales ont pour fonction de : « *a) surveiller et contrôler le respect des principes et les normes établies dans la Constitution et dans les lois, ainsi que les décisions du Conseil des ministres concernant la province ; b) d'approuver le programme du Gouvernement provincial, de surveiller et de contrôler son accomplissement.* »⁷⁵³ Les premières élections pour les assemblées provinciales, consacrées dans la Constitution de 2004⁷⁵⁴, plusieurs fois programmées et reportées, ont finalement eu lieu le 19 novembre 2008.

Chaque province est divisée en districts au nombre de 128, dirigés par un administrateur.

Ensuite, l'organisation varie selon que l'on se situe en milieu urbain ou rural. En milieu rural, dans chaque district se situent les postes administratifs, composés des localités, qui constituent le niveau le plus bas de représentation de l'État. En milieu urbain, on parle de villes (*ciudades*) et de villages (*vilas*) et, au plus petit niveau de communautés locales (*povoação*). Ces subdivisions administratives sont dirigées par un secrétaire, nommé par l'administrateur du district dont elles dépendent.

• Les collectivités locales

L'existence d'autorités locales est garantie par la Constitution de 2004 qui consacre deux niveaux de collectivités locales, la municipalité (*município*) et la communauté locale (*povoação*)⁷⁵⁵.

Cette consécration est le fruit d'un cheminement institutionnel amorcé en 1994, date à laquelle est reconnu le rôle des collectivités locales, notamment dans les dispositions du projet de loi portant cadre institutionnel des municipalités, adoptée le 28 juin 1994⁷⁵⁶. « *Les municipalités prendront connaissance, autant que cela peut se révéler utile, des opinions et suggestions des chefs traditionnels reconnus par les populations, de manière à articuler avec leurs concours les activités concernant lesdites populations. À l'initiative des populations et de leurs chefs traditionnels, il pourra être constitué des assemblées dans le cadre territorial de la municipalité, qui fonctionneront comme interlocuteurs préférentiels des organes de la municipalité et en accord avec les usages et les coutumes du lieu.* »⁷⁵⁷ Cette loi municipale adoptée par une assemblée encore monopartiste (seuls les députés du Frelimo, parti au pouvoir, y étaient présents), a évidemment provoqué de très vives critiques et attaques de l'opposition dès que celle-ci a été représentée

⁷⁵¹ Niassa, Cabo Delgado, Nampula, Zambézia, Tete, Manica, Sofala, Gaza, Inhambane et Maputo. Maputo est le nom d'une ville (*cidade*) et d'une province. Lei n° 8/97 du 31 mai 1997 sur le statut de la ville de Maputo.

⁷⁵² Art. 141, Constitution de 2004.

⁷⁵³ Art. 142, Constitution de 2004.

⁷⁵⁴ Art. 142 et art. 304 fixaient les premières élections des assemblées provinciales à un délai de trois ans à compter de l'entrée en vigueur de la Constitution.

⁷⁵⁵ Art. 272, Constitution de 2004.

⁷⁵⁶ Lei n° 3/94 de 13 Setembro : Quadro institucional dos Distritos municipais.

⁷⁵⁷ Art. 10, lei n° 3/94, précitée.

à l'assemblée, en particulier pour des raisons constitutionnelles relatives aux modalités d'élection du président des futures municipalités, ce qui a justifié l'adoption d'une nouvelle loi, en 1997⁷⁵⁸.

Celle-ci est désormais fondée sur un dispositif municipal qui a été prévu pour permettre la mise en place progressive de collectivités locales (*Autorquias locais*), jouissant de l'autonomie politique, juridique et financière, au bénéfice des villes grandes et moins grandes (municipalité), ainsi que des chefs-lieux des postes administratifs (*povoações*). Trente-trois villes et communes sont donc devenues des municipalités avec leurs propres assemblées et conseils élus. En avril 2008, dix nouvelles municipalités ont été créées portant à 43 le nombre de municipalités.

Il ne s'agit donc plus, comme en 1994, de transformer les districts, circonscriptions administratives, en collectivités locales. Cette démarche est donc de nature à distinguer clairement les collectivités locales et les représentations de l'État, centrales et déconcentrées, de manière à donner satisfaction aux deux grands partis politiques nationaux.

Cependant, les premières élections des membres des assemblées et conseils municipaux qui se sont tenues dans 23 communes et 10 villes (une dans chaque province) ont été boycottées par le principal parti d'opposition (Renamo). Les élections municipales suivantes, tenues le 19 novembre 2008, ont été remportées par le Frelimo dans 41 municipalités sur 43. Il faut en effet noter que la loi fait du président de la municipalité et de la communauté locale (*povoação*), un personnage tout puissant, assisté d'un conseil dont il choisit la moitié des membres au sein de l'assemblée locale. Il est élu pour cinq ans, au suffrage universel direct et non pas par l'assemblée.

Concernant les ressources de deux collectivités, les dispositions générales de la loi précisent qu'elles sont issues des impôts « *de nature éminemment locale* », de la « *vente des biens meubles et immeubles de la collectivité locale* »⁷⁵⁹. L'article 276 de la Constitution de 2004 consacre le principe d'autonomie financière des autorités locales, basé sur une répartition des ressources publiques entre États et collectivités locales. La plupart des fonds viennent de l'État, les collectivités locales restent pour le moment sous-dotées, malgré l'existence d'un fonds de compensation municipale et d'un fonds d'investissement local.

Tableau : Organisation administrative et décentralisation au Mozambique

Circonscription administrative	Nb	Collectivité territoriale	Nb	Personnalité morale	Autonomie financière	Instance délibérante	Exécutif
Provinces	11					Assemblées provinciales élues	Gouverneur nommé par le président de la République et le Gouvernement provincial
Districts	128						Administrateur nommé par le ministre chargé de l'organisation de l'État et le Gouvernement districtal
Postes administratifs	394						Chef de poste nommé par le ministre chargé de l'Organisation de l'État

⁷⁵⁸ Lei n° 2/97 de 18 Fevereiro, Aprova a quadro juridico para a impletação das Autorquias locais.

⁷⁵⁹ Art. 21, loi n° 2/97, précitée.

Circonscription administrative	Nb	Collectivité territoriale	Nb	Personnalité morale	Autonomie financière	Instance délibérante	Exécutif
		<i>Povoação</i>		Oui	Oui	Assemblée du <i>povoação</i> élue	Président du conseil du <i>povoação</i> (élu au suffrage universel direct) assisté du conseil du <i>povoação</i>
Localités (villes et commune)	1 042						Chef de localité nommé par le gouverneur de la province
		Municipalités (villes et communes)	43	Oui	Oui	Assemblée municipale élue	Président du conseil municipal (élu au suffrage universel direct) assisté du conseil municipal

III. La gestion domaniale et foncière

• Le dispositif législatif et réglementaire

En 1995, la déclaration de politique foncière a été prononcée par le Gouvernement du Mozambique, un des objectifs était « *d'assurer la diversité des droits des mozambicains sur la terre et les autres ressources naturelles, tout en favorisant l'investissement et l'utilisation soutenable et équitable de ces ressources* ». Dans cette perspective, l'une des recommandations était de réviser la législation foncière de 1979 qui constituait jusque-là le cadre légal des opérations domaniales et foncières⁷⁶⁰.

La nouvelle législation sur la terre qui a pris effet le 1^{er} janvier 1998⁷⁶¹, a été rendue applicable par l'adoption des textes réglementaires nécessaires, par le Gouvernement mozambicain, en particulier le décret n° 66/98 du 8 décembre 1998. Ces dispositions ont été complétées par le document désigné comme *Annexe technique*, signée en décembre 1999⁷⁶², qui précise les modalités de délimitation des terres communautaires.

La nouvelle législation a été très largement motivée par l'accroissement quantitatif et en intensité des conflits fonciers entre grands et petits détenteurs fonciers, qu'explique en partie le retour sur la terre de ces derniers qui en avaient été chassés par la guerre civile. Il faut aussi rappeler que des très grandes concessions avaient été attribuées en application de la loi de 1979, sans aucune concertation avec les communautés traditionnelles. Celles-ci détenaient les pouvoirs fonciers et procédaient aux attributions aux petits tenanciers, mais sans document administratif. Or, la loi fondée sur le principe que la terre était à l'État, permettait à l'Administration de procéder aux attributions qu'elle voulait.

. Les principes de la loi n° 19/97

La propriété de la terre appartient à l'État. Cette disposition, rappelée par la loi de 1997, puis consacrée par la Constitution de 2004, stipule que la terre ne peut être « *ni vendue, hypothéquée ou saisie* »⁷⁶³, disposition qui induit que les droits sur la terre au Mozambique sont des droits d'usage, définis par le chapitre III de la loi.

⁷⁶⁰ Lei n° 6/79.

⁷⁶¹ Lei n° 19/97, la loi est le fruit d'un processus de participation des différents groupes d'intérêt qui a donné lieu à une conférence foncière nationale en 1996.

⁷⁶² Annexe technique de décembre 1999, approuvée par le ministre de l'Agriculture par Diploma Ministerial n° 29-A/2000 du 17 mars 2000.

⁷⁶³ Art. 3, lei n° 19/97.

Les terres domaniales

Concernant les terres domaniales, il s'agit du fonds étatique de terre (*Fundo estatal de terras*) et du domaine public (*dominio publico*). Ce dernier, introduit dès la Constitution de 1990 et repris dans celle de 2004⁷⁶⁴, est composé de zones de protection totale et partielle, dans le cadre de la protection de la nature et la sécurité de l'État ; dans les deux cas, les droits d'utilisation sont restreints et l'acquisition de droits d'usage sur ces terres est interdite.

L'acquisition de droits d'usage sur le fonds de terre étatique est précisée dans le chapitre III de la loi, elle peut se faire selon trois voies⁷⁶⁵ : 1) par l'occupation coutumière individuelle ou communautaire, 2) suite à l'occupation de bonne foi pendant dix ans et 3) suite à une demande d'autorisation individuelle ou collective selon les modalités décrites par la loi. Les droits d'usage peuvent être d'une durée de cinquante ans renouvelables à la demande des personnes intéressées, et sont transmissibles aux descendants.

La loi insiste sur l'importance des droits d'usage et précise que la possibilité d'acquérir un titre et d'enregistrer les droits d'usage ne doit pas constituer un préjudice envers ces droits d'usage acquis de manière coutumière et de bonne foi, selon les formes rappelées plus haut, autrement dit l'enregistrement n'est pas obligatoire. En outre, la loi et les décrets permettent le co-titrage⁷⁶⁶ et le démembrement des droits. Le co-titrage a fait l'objet de recommandations lors de la préparation de la politique foncière en 1995, il s'agit de la reconnaissance d'une copropriété, déjà reconnue par le Code civil issu de la colonisation portugaise⁷⁶⁷ ; le démembrement permet l'obtention de titre individualisé, à condition d'appartenir à la communauté.

Par ailleurs, les droits d'usage octroyés sont associés à une servitude liée au droit de passage pour le bétail, en particulier pour atteindre les ressources hydriques dont l'usage est public⁷⁶⁸. La réforme législative a pris en compte les pratiques pastorales, notamment en adaptant les taxes aux réalités des producteurs de bétail. Les taxes mises en place ont été conçues afin de contrer les situations où de grandes étendues de terre sont non mises en valeur par leurs détenteurs. En revanche, ces taxes ne sont pas dues pour les terres occupées de manière coutumière et utilisées pour les besoins des familles.

Les nouveaux textes avaient pour objectif de remédier à la centralisation des attributions de droit d'usage, notamment en reconnaissant aux collectivités traditionnelles une certaine place dans les procédures d'attribution des terres. La consultation de ces collectivités devient obligatoire⁷⁶⁹, les modalités de cette participation sont précisées dans l'*Annexe technique*⁷⁷⁰. Celle-ci précise ce qu'il faut entendre par « communauté », question récurrente quand il s'agit de transférer la gestion des terres et des ressources naturelles à ces communautés et comment sont délimitées les terres occupées de manière coutumière ou de « bonne foi » par les communautés.

Selon la loi n° 19/97, la « communauté locale » constitue l'ensemble des familles qui exploitent et administrent leurs terres selon les normes et les pratiques habituelles, en utilisant une même structure comme institution de gestion⁷⁷¹. Pour identifier l'occupation habituelle de la communauté, afin ensuite de délimiter ses contours, l'annexe technique prévoit de mener une enquête pour analyser l'histoire de la communauté, sa dynamique d'occupation de la zone ainsi qu'une analyse des systèmes de production, d'utilisation et de gestion des terres et des ressources.

Ce processus, décrit par le décret n° 66/98 et l'annexe technique, a pour but d'enregistrer les droits d'usage. Le dossier de délimitation, signé par le représentant de la communauté et des communautés

⁷⁶⁴ Art. 98 de la Constitution de 2004.

⁷⁶⁵ Cette acquisition concerne tant les nationaux que les étrangers qui doivent cependant répondre à des conditions supplémentaires, notamment avoir résidé au moins cinq ans au Mozambique.

⁷⁶⁶ Art. 10, loi n° 19/97 et 12 du decreto n° 66/98.

⁷⁶⁷ Art. 1403 et suivants du Código civil du Mozambique.

⁷⁶⁸ Art. 13 et 14 du decreto n° 66/98.

⁷⁶⁹ Art. 13, loi n° 19/97.

⁷⁷⁰ Annexe technique de décembre 1999. L'annexe technique a été élaborée selon un processus participatif piloté par le secrétariat technique de la Commission des terres, mettant en jeu les différents acteurs des communautés.

⁷⁷¹ Art. 1, loi n° 19/97.

limitrophes et par l'administrateur du district⁷⁷², est présenté aux services provinciaux Géographie et Cadastre (SPGC), qui émet deux mois plus tard un certificat à la communauté, attestant que le processus de délimitation a été effectué conformément et en reconnaissant les droits de la communauté sur le territoire identifié.

Le dispositif doit permettre en particulier d'assurer une certaine protection aux petits occupants fonciers, ceux-là même qui ont obtenu leur droit d'usage en vertu des règles coutumières. Cette nouvelle manière de faire devrait être favorisée par un contexte caractérisé par une relative disponibilité de terres vacantes.

Malgré cela, certains analystes soulèvent des problèmes qui incitent à moins d'optimisme quant à l'efficacité de la loi de 1997. En particulier, la loi ne permettrait pas de régler les litiges, nombreux également (environ la moitié), entre petits tenanciers ou tenanciers coutumiers⁷⁷³.

Les droits coutumiers

Le droit coutumier est très vivant dans la réalité des pratiques rurales ; le fait que dans la loi l'enregistrement des droits d'usage ne soit pas obligatoire risque de poser pour l'avenir des problèmes de preuves, quoique celles-ci puissent se faire oralement par deux témoins de la communauté. *« Les nombreuses personnes impliquées dans des discussions sur la terre affirment que le nom donné à la nature de droit est sans importance (par exemple, une propriété, un domaine, etc.). Ce qui est important est ce que l'on peut faire de ce droit et des autres droits qui y sont attachés (telle que la possibilité d'héritage, de donation, de vente, et la capacité d'en user comme collatéral). Dans le cas du Mozambique, le système coutumier permet une série d'opérations, certaines étant très sophistiquées, répondant aux divers besoins des régions rurales. Diverses études de recherche montrent la manière d'acquérir une terre par le biais de systèmes qui varient d'une région à une autre et le fait que ces systèmes comprennent les moyens d'accession tel que l'héritage, le mariage, les donations, les autorisations par des autorités locales, la vente et l'achat ainsi que la location et le prêt. »*⁷⁷⁴

Les terres rurales et urbaines

La loi n° 19/97 s'applique aussi bien aux terres en milieu rural qu'à celles formant les agglomérations urbaines. Cependant, un régime spécial est prévu par le décret de 1998 qui opère une distinction sur les modalités de transmission entre immeubles en terres rurales et immeubles en terres urbaines, pour ces dernières, une autorisation préalable de l'État est requise⁷⁷⁵. En effet, lors de la préparation de la loi et des décrets, la question de la gestion de l'espace urbain s'est posée : un projet de décret spécifique aux zones urbaines a émergé après l'adoption de la loi. Le point d'achoppement principal résidait dans la possibilité d'obtenir un droit d'usage, après l'occupation de « bonne foi » pendant dix ans, visée à l'article 12 de la loi n° 19/97, qui est une des trois voies d'acquisition d'un droit d'usage qui pourrait ensuite être reconnu comme titre. En raison de ce désaccord, un règlement adapté aux zones urbaines n'a pas encore pu être adopté.

Il faut cependant préciser, même si l'essor des agglomérations et la gestion de cet espace constituera un défi important pour le Mozambique, que la Politique foncière s'inscrit dans le contexte de la Stratégie de sécurité alimentaire et de nutrition de 1998 et de la Politique agraire, conçue elle-même dans le cadre de la Politique de lutte contre la pauvreté.

• L'organisation administrative

Le dispositif législatif et réglementaire est appuyé tant au niveau central qu'au niveau provincial, à travers les différentes administrations chargées des Affaires domaniales et foncières : la Dinageca (direction nationale de Géographie et du Cadastre) ; le Minader (ministère de l'Agriculture et du Développement

⁷⁷² Art. 12, Annexe technique, précitée.

⁷⁷³ Cf. Strasberg P. J., « Smallholder perceptions of land tenure in Mozambique » ; in : *Land Tenure Center Newsletter*, n° 77, Spring 1999, p. 1-4.

⁷⁷⁴ Da Conceição de Quadros M., *Étude de cas. Mozambique, Regional Workshops on Land issues for a World Bank policy research report*, 2002, 24 p., p. 13.

⁷⁷⁵ Art. 16, decreto n° 66/98.

ment agricole), les SPGC (Services provinciaux de géographie et du Cadastre), les SPER (Services provinciaux d'extension agricole) et la DPFFB (division provinciale des Forêts et de la Faune sauvage).

Deux dispositifs d'enregistrement existent qui ne dépendent pas des mêmes ministères : les registres de propriété dépendent de la tutelle du ministère de la Justice mais les services du Cadastre dépendent du ministère de l'Agriculture et du Développement rural. Chaque province a un service de Cadastre provincial responsable de la mise à jour du *Cadastral national de terras*⁷⁷⁶. Ces services relèvent des directions provinciales de l'Agriculture et du Développement rural et font ainsi partie du Gouvernement provincial⁷⁷⁷.

Les services du Cadastre, hérités de la période coloniale, ont été confrontés à l'intérêt pour la terre, au sortir du conflit en 1992⁷⁷⁸, intérêt qui a engendré un grand retard dans le traitement des dossiers⁷⁷⁹. À la fin des années 1990, dans le contexte de la réforme foncière, les services du Cadastre ont bénéficié d'assistance technique, d'équipement et de formation dont ont besoin plus spécifiquement les personnels dans les provinces.

Il existe de nombreuses commissions interministérielles. Ainsi, les programmes de mise en œuvre de la politique agraire tel que Proagri (*Programma de Investimentos Publicos na Agricultura*), associés au Parpa (Plan d'action pour la réduction de la pauvreté absolue) sont pilotés dans le cadre de la Commission interministérielle de la Terre et son secrétariat technique. C'est d'ailleurs cette même commission qui a été en charge en 1999 de la rédaction de l'*Annexe technique de la loi foncière de 1997*.

• Les pratiques foncières

Près de dix ans après, un bilan de la loi de 1997 peut être amorcé, notamment en s'interrogeant sur l'efficacité du dispositif au regard de la protection des droits coutumiers. Différentes difficultés sont rencontrées dans la mise en œuvre du dispositif engagé. Elles concernent notamment le rôle dévolu aux communautés dans la consultation en vue de l'enregistrement d'un droit d'usage.

Bien que jugée comme positive, cette consultation est parfois difficile à mettre en œuvre. Le problème s'est notamment posé lorsque la demande émanait d'un investisseur à qui les services cadastraux veulent octroyer un droit d'usage. Ainsi, « *des questions ont été soulevées concernant la manière suivant laquelle de nombreuses consultations ont été faites. La consultation devrait être un instant de dialogue avec la communauté, lorsque les conditions de l'usage de nouveaux investissements sont établies et que le nouvel investisseur se présente à ses futurs voisins. En ce moment, la préoccupation de réduction du temps séparant la demande de droits sur une terre et son approbation formelle (il a été décidé que la période ne dépasserait pas 90 jours) a conduit à des exercices de consultation extrêmement rudimentaires. Des cas ont été enregistrés selon lesquels des équipes du Cadastre vont dans le district en question, informent rapidement la communauté et collectent les 3-9 signatures nécessaires. En seulement quelques heures, l'avenir des ressources de la terre est décidé pour les cinquante ou cent prochaines années. Cette situation est même plus grave si la communauté n'est pas bien informée de ses droits et si elle n'a pas une compréhension claire des implications des décisions qu'elle prend.* »⁷⁸⁰

Le besoin de formation et de sensibilisation aux enjeux de la loi foncière est grand. À cet égard, la « Campagne pour la terre » a regroupé quelque 200 organisations, autour de l'objectif de diffuser et

⁷⁷⁶ Art. 3, decreto n° 66/98.

⁷⁷⁷ « Le Gouvernement provincial est l'agence chargée de garantir l'exécution, au niveau de la province, de la politique gouvernementale et exerce la tutelle administrative sur les autorités locales », art. 141 de la Constitution de 2004.

⁷⁷⁸ 1992 a également été la fin du monopole étatique des études cadastrales qui dorénavant peuvent être établies par des professionnels et des sociétés privées.

⁷⁷⁹ « Les décrets ont accordé une année à partir de leur entrée en vigueur à toutes les demandes exceptionnelles de terre, afin de rentrer en accord avec les prévisions de la loi foncière. L'exigence majeure était de satisfaire les demandes de consultation des communautés. Il y avait quelques 10 000 demandes de terre en suspens dans les services du Cadastre, la plupart initiées avant que la nouvelle loi soit entrée en vigueur. » Maria da Conceição de Quadros, *Étude de cas. Mozambique*, précité, p. 9.

⁷⁸⁰ Da Conceição de Quadros M., *Étude de cas. Mozambique*, p. 16.

d'expliquer le contenu de la loi foncière⁷⁸¹. Il existe par exemple dans cette perspective un *Manuel pour la délimitation des terres des communautés* expliquant comment faire la délimitation selon les phases de l'Annexe technique.

• La gestion des conflits

Les conflits concernant la terre sont résolus par les tribunaux judiciaires (notamment en région urbaine) et par un certain nombre d'autres tribunaux, ainsi qu'au sein de structures insérées au niveau local. Ces dernières comprennent des tribunaux communautaires, l'Administration publique locale, les autorités douanières, les églises ainsi que les services du Cadastre locaux. Les tribunaux communautaires sont les descendants des tribunaux populaires de quartiers, villages et localités créés en 1978. Ils ont été séparés de la structure des tribunaux judiciaires en 1992⁷⁸² et aujourd'hui, ils reçoivent et rendent des jugements sur de petits conflits suivant des règles et normes coutumières⁷⁸³. D'une manière générale, en cas de litiges liés à la terre, toutes ces institutions empruntent une variété de techniques de médiations et conciliation⁷⁸⁴.

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

L'intervention dans la gestion des terres par les collectivités locales, municipalité et *povoação*, est évoquée par la loi n° 2/97 du 18 février 1997, *Aprova a quadro juridico para a impletação das Autorquias locais*. Le fait que la propriété de la terre relève de l'État comme nous l'avons signalé, induit nécessairement une centralisation de la politique domaniale, dans le cadre de la loi sur la Terre n° 19/97 de 1997, ou en tout cas une marge de manœuvre limitée de ces collectivités locales. Cependant, l'esprit de participation locale de la loi sur la Terre se retrouve dans le rôle attribué, en tout cas dans la lettre de la loi, aux autorités locales.

• La gestion des terres domaniales

Pour ce qui concerne le domaine public, sa gestion pourra être transférée aux deux collectivités locales, au fur et à mesure du transfert des ressources financières et en personnels (art. 19). Cela reste donc conditionné par le bon vouloir de l'État.

L'assemblée municipale ainsi que celle des *povoações* est compétente pour établir les plans de développement et ceux d'aménagement du territoire de la collectivité (respectivement art. 45 et 77). Il faut souligner par ailleurs que la seule compétence des assemblées locales qui fasse l'objet d'un article particulier pour chaque collectivité (art. 46 et 78), et détaillé, concerne la gestion de l'environnement qui dans certains cas a un rapport avec la gestion domaniale telle que « la création de réserves » et de « zones protégées », de « gestion des ressources naturelles ».

Enfin, concernant spécifiquement la gestion domaniale, c'est le conseil municipal et celui du *povoação* qui sont compétent pour « exercer les pouvoirs et les facultés établis par la loi sur la Terre » (art. 56 et 88).

⁷⁸¹ Un *Manuel pour la compréhension de la nouvelle loi agraire* et six brochures couvrant chacune des aspects spécifiques de la nouvelle loi et de ses décrets et les droits qu'elle confère, ont été diffusés, des pièces de théâtre dans les langues locales ont aussi été produites, ainsi que des vidéos.

⁷⁸² Créés par la loi n° 4/92 du 6 mai 1992.

⁷⁸³ Une loi pour la médiation et la conciliation des conflits en général a été approuvée entre-temps (lei n° 11/99 du 8 juillet 1999).

⁷⁸⁴ *Conflito e Transformação Social: Uma paisagem das Justiças em Moçambique*, por Boaventura Sousa Santos e João Carlos Trindade, Maputo, 2000 ou Porto: Afrontamento, 2003.

• Le patrimoine et le domaine de la collectivité

Le chapitre sur les dispositions générales de la loi évoque le patrimoine des deux collectivités locales, cependant l'existence de ce patrimoine (mobilier et immobilier) doit être lue au regard de la propriété étatique des terres, ce qui limite la portée de la disposition.

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

Les revenus de l'impôt sur la terre sont répartis entre les différentes administrations. Ces taxes, prélevées par les services du Cadastre (48 %), sont réparties entre l'Administration centrale (40 %). 12 % reviennent aux administrations du district, qui sont censés être utilisés pour sensibiliser les communautés aux enjeux de la législation foncière.

Les produits de la forêt doivent, à hauteur de 20 %, être reversés aux communautés locales. Mais la mise en œuvre de ce principe est pour le moment faible et peu de communautés ont effectivement reçu ces fonds. *« Autant les Serviços Provinciais de Floresta e Fauna Bravia que les communautés locales pensent que plusieurs facteurs conspiraient contre l'application de cet instrument : les coûts élevés que cela implique, l'absence de divulgation de la loi, la bureaucratie excessive, le manque de communication entre les différents acteurs, la rigidité des démarches à faire pour ouvrir un compte en banque au nom d'une communauté, la faiblesse de la société civile. Quant aux communautés qui reçoivent les 20 % prévus, elles aussi ont des problèmes concernant l'administration de l'argent et la gestion des projets qu'elles souhaiteraient entreprendre. »*⁷⁸⁵

VI. La gestion des ressources naturelles

La loi sur l'Environnement de 1997⁷⁸⁶ prévoit la gestion locale des ressources naturelles et la reconnaissance des savoir-faire traditionnels⁷⁸⁷. Cette loi prévoit également la création de zones protégées.

Peu après la loi sur la Terre de 1997, la loi sur la Forêt a été publiée, en 1999, mais les décrets d'application ne sont sortis qu'en 2002⁷⁸⁸. La loi de 1999 sur la Forêt⁷⁸⁹ a mis en place des comités de gestion locale des ressources naturelles, conçus sur le modèle des programmes CBNRM (*Community Based Natural Resource Management*) mis en place en particulier en Afrique australe. Cette loi a donné lieu à la création des associations agroforestières en 2005⁷⁹⁰. En lien avec la loi sur la Terre de 1997, le fait d'être détenteur d'un droit d'usage ne donne pas le droit d'exploiter la forêt qui requiert alors d'effectuer une demande de permis d'exploiter, excepté dans le cas où l'exploitation se fait dans le but de subsistance de la famille⁷⁹¹.

⁷⁸⁵ Ribeiro V., « Vue d'ensemble des problèmes que rencontrent les forêts du Mozambique, les peuples tributaires des forêts et les travailleurs forestiers », Bulletin n° 133 du *World Rainforest Movement*, août 2008.

⁷⁸⁶ Loi sur l'Environnement du 30 juillet 1997.

⁷⁸⁷ Art. 7 et 8, loi précitée.

⁷⁸⁸ Decreto n° 12/2002 du 6 juin 2002.

⁷⁸⁹ Loi sur la Forêt et la Faune, loi n° 10/1999 du 7 juillet 1999.

⁷⁹⁰ Lei n° 8/2005 du 23 décembre 2005, sur le statut des associations agroforestières.

⁷⁹¹ Art. 9, *Forest and Wildlife Act* n° 10/1999 du 7 juillet 1999.

Annexe : Éléments de législation relatifs au Mozambique

- **Organisation et administration du territoire**

- Constitution de la République populaire du Mozambique, du 25 juin 1975
- Constitution du 30 novembre 1990
- Lei n° 2/97 du 18 Fevereiro 1997 : *Aprova a quadro juridico para a impletação das Autorquias locais*
- Lei n° 6/97 du 31 mai 1997 sur le régime électoral des municipalités
- Lei n° 7/97 du 31 mai 1997 sur la tutelle administrative
- Lei n° 8/97 du 31 mai 1997 sur le statut de la ville de Maputo
- Lei n° 9/97 du 31 mai 1997 sur le rôle des membres des municipalités
- Lei n° 10/97 du 31 mai 1997 créant 22 villes et 10 communes (une par province)
- Lei n° 11/97 du 31 mai 1997 sur le régime des finances des municipalités
- Décret n° 15/2000 de juin 2000, fixant les relations entre les autorités des communautés et l'Administration locale, approuvé par le Diploma Ministerial n° 107-A/2000 du 25 août 2000
- Lei n° 8/2003 du 19 mai 2003 sur l'organisation des circonscriptions administratives (provinces et district)
- Constitution de 2004
- Decreto n° 11/2005 du 10 juin 2005, *Regulamento da lei dos orgais locais o estado*
- Decreto n° 6/2006 du 12 avril 2006 sur le statut des gouvernements districtaux (complétant l'article 8, lei n° 8/2003 du 19 mai)

- **Domaines/Foncier**

- Lei da terra n° 19/97 du 1er octobre 1997 sur le régime foncier, publié *im boletim da republi-* ca 7 octobre 1997
- Decreto n° 66-98 du 8 décembre 1998
- Annexe technique de décembre 1999, approuvée par Diploma Ministerial n° 29-A/2000 du 17 mars 2000
- Decreto n° 01/2003 du 18 février 2003 (révision art. 20 et 33 du décret n° 66-98 du 8 décembre 1998)

- **Environnement et Ressources naturelles**

- Loi sur l'Environnement du 30 juillet 1997
- Décret n° 20/97 approuvant la loi sur l'Environnement du 1er octobre 1997

- Decree n° 76/98 du 29 décembre 1998, *approving the Regulation on Environmental Impact Assessment*
- Decree n° 40/2000 du 17 octobre 2000, *approving the Regulation of the National Council for Environmental Sustainable Development (CONDES)*
- Decree 2001, *approving the Regulation on Environmental Consultancy*
- Decree February 2001, *approving the Regulation for the control of the environmental sector*
- Decree n° 8/03 du 18 février 2003, *on the Regulation of Bio-Medical Waste Management*
- Decree n° 32/2003 du 12 août 2003, *ruling on Environmental Audit*
- Loi n° 10/99 du 7 juillet 1999 sur la Forêt et la Faune
- Decreto n° 12/2002 du 6 juin 2002, *approuvant et mettant en œuvre la loi n° 10/99 sur la Forêt et la Faune*
- Decree n° 93/2005, *regulating the distribution among local communities of the 20% of tax funds collected from the use of forest and wildlife resources*, Diploma Ministerial n° 93/2005 du 4 mai 2005
- Lei n° 8/2005 du 23 décembre 2005, *sur le statut des associations agroforestières*
- Decreto n° 43/2007 du 30 octobre 2007, *approving the Regulation on Water Concession Licences*
- Resoluçao n° 46/2007 du 30 octobre 2007, *approving the Water Policy*

- **Divers**

- Loi n° 4/92 du 6 mai 1992 sur les tribunaux communautaires
- Loi n° 11/99 du 8 juillet 1999 sur la médiation et la conciliation

FICHE PAYS

19

Niger

I. Le cadre général

La République du Niger est un pays géographiquement très étendu, 1 267 000 km², mais dont plus du tiers est complètement désertique et un deuxième tiers sahélien (mais fortement exposé à une désertification croissante). Cette situation géographique explique la concentration de la population dans le troisième tiers, celui du Sud et notamment du Sud-Est, le long du fleuve Niger. Cela explique aussi les complexités de l'organisation et de la gestion administrative, ainsi que la multiplication croissante des problèmes fonciers.

La population comptait 14 millions d'habitants en 2006, avec un taux de croissance annuel de 3,4 % et avec 49 % de moins de 15 ans en 2006⁷⁹². Ces chiffres, rapprochés de la situation foncière actuelle, très tendue comme on le montrera plus loin, ne permettent guère d'optimisme.

L'économie du pays est largement dépendante de l'économie et de l'élevage (près de 50 %), même si des ressources minières importantes, en particulier l'uranium, sont exploitées. Le PIB est relativement faible (3,5 milliards de dollars en 2006). Le taux de croissance annuel moyen de ce PIB entre 2000 et 2006 a été de 3,7 %.

II. L'organisation administrative territoriale

Le système actuel repose sur l'organisation mise en place par la loi n° 2001-023 du 10 août 2001, portant création de circonscriptions administratives et de collectivités territoriales, laquelle fait cohabiter un cadre de circonscriptions administratives et trois niveaux de décentralisation. Ce dispositif a été récemment modifié et complété par la loi n° 2008-42 du 31 juillet 2008, portant organisation territoriale et administrative du Niger. Il faut y ajouter, car c'est une particularité forte du dispositif administratif au Niger, le dispositif spécifique mis en place pour associer les chefferies sous toutes leurs formes, à l'Administration territoriale. Ces chefferies conservent « officiellement », au Niger, une importance très particulière qui se manifeste dans de nombreux domaines, y compris le foncier.

• L'organisation administrative de l'État

Du point de vue de l'organisation de l'État, le Niger est découpé en régions, placées sous l'autorité d'un gouverneur, divisées en départements placés sous l'autorité d'un préfet nommé par décret ; ces départements sont découpés en arrondissements placés sous l'autorité d'un sous-préfet, lui aussi nommé par décret et qui est le représentant de l'État dans la circonscription. Les arrondissements peuvent comprendre des communes et des postes administratifs (27)⁷⁹³.

⁷⁹² Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2008*, De Boeck, Bruxelles, 2008, 424 p., p. 392.

⁷⁹³ Le poste administratif constitue une entité provisoire placée sous l'autorité d'un agent de l'État, dans l'attente d'une transformation en commune rurale (décret n° 65-159/MI du 4 novembre 1965).

• La décentralisation

Comme en dispose l'article 2 de la loi n° 2001-23 précitée, « *Les régions, les départements et les communes sont érigés en collectivités territoriales* », en clair des collectivités décentralisées disposant de la personnalité juridique et d'institutions propres.

La région « *est une collectivité territoriale, ayant pour vocation la promotion du développement économique, social et culturel* » (art. 1, loi n° 2002-12). La région dispose d'un organe délibérant, le conseil régional dont les membres sont élus au suffrage universel direct, et d'un organe exécutif, le président du conseil régional assisté d'un ou deux vice-présidents, lesquels sont élus par le conseil en son sein. Le conseil dispose d'une compétence générale de principe pour les affaires de la région (art. 31, loi n° 2002-12), à laquelle il faut ajouter des compétences spécifiques énumérées par l'article 32 du même texte.

Le département « *est chargé de la mise en œuvre et de la coordination des programmes de développement définis par la région* ». Il dispose lui aussi d'une instance délibérante, le conseil départemental, dont les membres sont élus au suffrage universel direct, et d'un exécutif, le président du conseil départemental, assisté d'un ou deux vice-présidents, élus par le conseil en son sein. Le conseil dispose lui aussi d'une compétence générale de principe, pour les « affaires du département », à laquelle il faut ajouter des compétences spécifiques énumérées par les articles 66 et suivants de la loi n° 2002-12.

La commune « *est la collectivité territoriale de base... chargée des intérêts communaux. Elle assure les services publics répondant aux besoins de la population et qui ne relèvent pas par leur nature ou par leur importance de l'État, de la région ou du département.* » La commune peut être urbaine, auquel cas elle est « *une agglomération composée de quartiers, de villages et/ou de tribus dont l'activité dominante relève du secteur tertiaire et dont la population est d'au moins dix mille habitants* », ou rurale, « *regroupement de villages, de quartiers et/ou tribus appartenant à un même terroir dont l'activité dominante relève du secteur primaire et dont la population est d'au moins cinq mille (5 000) habitants* » (art. 3, loi n° 2001-23). La commune dispose d'une instance délibérante, le conseil municipal, dont les membres sont élus au suffrage universel direct, et d'un exécutif, le président du conseil (qui porte le titre de maire), et un ou deux adjoints, élus par le conseil municipal en son sein. Le conseil « *règle pas ses délibérations les affaires de la commune* » (principe de compétence générale), et des compétences spécifiques énumérées par l'article 98 de la loi n° 2002-12.

La loi de 2008 ajoute des précisions dans son article 8 sous les formes suivantes :

- la commune rurale est un regroupement de villages, tribus ou quartiers administratifs autour d'une localité centre d'au moins deux mille (2 000) habitants et coïncidant avec tout ou partie de l'espace territorial d'un canton ou d'un groupement selon la zone socio-écologique considérée (ici, la limite n'est donc plus de 5 000 habitants, et il n'y a plus de références au secteur primaire...);
- la commune urbaine est le regroupement de quartiers et de villages administratifs et/ou tribus autour d'une agglomération d'au moins cinq mille (5 000) habitants (ici, la limite n'est donc plus de 10 000 habitants, et il n'y a plus de références au secteur tertiaire...).

Par ailleurs, toujours en vertu du même article, la commune urbaine peut être érigée en commune à statut particulier lorsque l'agglomération principale a un chiffre de population au moins égal à cent mille (100 000) habitants. Elle porte ainsi le titre de ville. (Sur ce point, la loi n° 2008-42 n'a pas apporté de modifications, sauf dans l'appellation puisque précédemment, la loi parlait de communauté urbaine.)

• L'organisation des chefferies

Cette dimension de l'organisation « administrative » occupe une place particulière dans le dispositif administratif du Niger, soulignée par tous ceux qui connaissent le pays. Cette organisation se superpose (ou sous-tend ?) le dispositif de l'État et des collectivités décentralisées. Cette organisation « traditionnelle », « coutumière », reconnue et confirmée par une loi spécifique⁷⁹⁴, en même temps que par la loi n° 2001-23 déjà citée sur l'organisation administrative du territoire, a vu son dispositif évoluer avec la loi n° 2008-22, modifiant et complétant l'ordonnance n° 93-28 du 30 mars 1993, portant statut de la chef-

⁷⁹⁴ Ordonnance n° 93-28 du 20 mars 1993, portant statut de la chefferie traditionnelle en République du Niger.

ferie traditionnelle du Niger. Plus spécifiquement, il faut souligner que l'article 2 de la loi n° 2008-22 dispose que « *les communautés coutumières sont hiérarchiquement intégrées dans l'organisation administrative de la République du Niger sous la tutelle des représentants de l'État des circonscriptions dans lesquelles elles sont implantées* ». Ainsi, les communautés coutumières ne sont-elles plus placées comme cela était prévu dans l'ordonnance de 1993, sous la tutelle des collectivités territoriales : « *communautés coutumières et traditionnelles (...) héritées des traditions et coutumes*⁷⁹⁵, (...) *hiérarchiquement intégrées dans l'organisation administrative (...), et placées sous la tutelle des circonscriptions administratives et des collectivités territoriales (arrondissement et communes)* »⁷⁹⁶. Ces communautés ne sont ni des circonscriptions administratives, ni des collectivités territoriales. Administrées par des chefs traditionnels « élus », elles servent de structures relais pour un certain nombre d'actions au niveau local (impôts locaux, conciliation coutumière pour les litiges fonciers, familiaux, etc.).

Il faut ici souligner les limites pratiques de cette association juridiquement reconnue entre les structures modernes et traditionnelles. Celles-ci résultent d'abord du fait que les limites des découpages territoriaux des unes et des autres ne correspondent pas nécessairement, du moins par rapport aux réalités fonctionnelles coutumières⁷⁹⁷. Ensuite, un certain nombre de chercheurs et d'observateurs semblent réservés sur la « qualité politique » de ces structures comme l'illustre bien le commentaire ci-après : « *Un système politique local assez particulier caractérise le Niger. Il fait la part belle aux 'chefferies' situées au centre des enjeux de pouvoirs et d'influence en milieu rural mais qui 'règnent' avec une efficacité finalement limitée sur des sociétés villageoises peu organisées et difficilement mobilisables pour des actions collectives* »⁷⁹⁸. Alors même que pour le même observateur, « *le développement d'un processus de 'municipalisation villageoise' est un enjeu central pour l'avenir* »⁷⁹⁹.

Enfin, il faut citer le Code rural qui prévoit que « les populations rurales sont administrées par les autorités publiques décentralisées et déconcentrées », mais surtout qu'elles « *peuvent s'organiser et se regrouper dans des sociétés ou des associations de droit privé* »⁸⁰⁰, pour souligner les interrogations que soulève un tel texte.

Ce dispositif d'ensemble doit être relativisé et mis en perspective comme en atteste une étude du Lasdel (Laboratoire d'études et de recherches sur les dynamiques sociales et le développement local, situé à Niamey), d'avril 2004, intitulée *Des pouvoirs locaux dans l'attente de la décentralisation (Niger)*⁸⁰¹ et dont la première phrase mérite d'être citée ici : « *Au Niger, contrairement au Mali, la décentralisation reste encore un projet, mais (...) tout le monde s'accorde à penser qu'elle est inéluctable...* ». Depuis, cette situation a un peu évolué mais beaucoup de chemin reste à faire comme en attestent les travaux du séminaire tenu à Niamey en janvier 2006, à destination des cadres de l'Administration centrale (notamment les secrétaires généraux des ministères), sur « *Le rôle moteur de l'État dans le processus de décentralisation* » ou encore une communication préparée par la direction générale des Collectivités territoriales du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, du 21 février 2007, selon laquelle il est indiqué « *En définitive, notons que l'état actuel des relations collectivités territoriales et administrations déconcentrées reste beaucoup à parfaire...* » car les communes rencontrent beaucoup de difficultés à exister.

⁷⁹⁵ Art. 1, ordonnance n° 93-28 précitée.

⁷⁹⁶ Art. 2, ordonnance n° 93-28 précitée.

⁷⁹⁷ Ce point est controversé ; J.-P. Magnant en particulier, dans sa note précitée, affirme qu'il y aurait coïncidence entre les diverses limites.

⁷⁹⁸ Olivier de Sardan J.-P., « L'espace public introuvable. Chefs et projets dans les villages nigériens », in : *Revue Tiers Monde*, n° 157, janvier-mars 1999, p. 140.

⁷⁹⁹ Olivier de Sardan J.-P., article cité, p. 166.

⁸⁰⁰ Art. 110, ordonnance n° 93-015 du 2 mars 1993, fixant les principes d'orientation du Code rural.

⁸⁰¹ Olivier de Sardan J.-P., *Des pouvoirs locaux dans l'attente de la décentralisation (Niger)*, Lasdel, collection « Études et travaux » n° 27, avril 2004, 15 p.

Tableau : Organisation administrative et décentralisation au Niger

Circonscription administrative	Collectivité territoriale	Personnalité morale	Autonomie financière	Instance délibérante	Exécutif
Région	Région				Gouverneur nommé par l'État
	Région	Oui	Oui	Oui	Président du conseil régional, élu par celui-ci en son sein
Département					Préfet nommé par décret
	Département	Oui	Oui	Conseil élu	Président du conseil
Communauté urbaine	Communauté urbaine	Oui	Oui	Conseil élu	Administrateur maire nommé par décret
Arrondissement		Non	Non		Sous-préfet nommé par décret
Commune					Maire
	Commune urbaine ou rurale	Oui	Oui	Conseil élu	Maire élu par le conseil
Quartier / Village / Tribu		Non	Non		Chef
Communauté coutumière et traditionnelle (5)				Conseil de collectivité	Chef traditionnel « élu »

Remarques :

1. L'arrondissement peut comprendre des communes et des postes administratifs.
2. La communauté peut consister dans un quartier de ville, un village, une tribu, un canton, un groupement, un sultanat, une province. Sans être à proprement parler une circonscription administrative, ni une collectivité territoriale, la communauté sert de relais administratif pour certaines fonctions. Elles se gèrent selon leurs pratiques traditionnelles avec certaines nuances de « modernisation ».

III. La gestion domaniale et foncière

Elle repose sur un dispositif législatif et réglementaire relativement cohérent, toutes les dimensions de la vie foncière étant couvertes, avec l'objectif final de ne garantir le droit de propriété individuelle qu'à ceux seuls assurant la mise en valeur des terrains. Une dimension essentielle de ce dispositif est l'ordonnance n° 93-015 du 2 mars 1993, fixant les principes d'orientation du Code rural.

Tableau : Gestion domaniale et foncière au Niger

[illegible]

Nature domaniale	Contenu	Caractères juridiques	Instruments de gestion	Acteur(s) concerné(s)
Propriété privée	<p>Terrains non coutumiers</p> <p>Terrains immatriculés au nom d'une personne privée</p> <p>Terrains coutumiers</p> <p>Attestations écrites délivrées par les commissions foncières (vente, donation et détention coutumière)</p>	<p>- Droit de propriété selon les règles du Code civil et de l'immatriculation</p> <p>- Expropriation pour défaut ou insuffisance de mise en valeur</p> <p>- Confirmation des droits de propriété et de leur exercice individuel ou collectif selon le droit coutumier</p> <p>- Possibilité de les transformer en droits écrits et notamment en concessions rurales</p>	<p>Cessions, donations, locations, etc.</p> <p>Tous actes juridiques prévus par les règles coutumières</p> <p>- <u>Terrains urbains</u> :</p> <p>Transactions coutumières avec authentification éventuelle</p> <p>- <u>Terrains ruraux</u> :</p> <p>régime spécifique du code rural</p>	<p>Cadastre, Conservation foncière</p> <p>Détenteurs coutumiers, circonscriptions administratives</p> <p>Commissions foncières</p>

• Les dispositions légales et réglementaires

Les textes applicables au Niger demeurent largement ceux adoptés dans les premières années de l'Indépendance, mais aussi un certain nombre de textes relativement anciens, datant de l'époque coloniale, qui continuent de s'appliquer en l'absence de textes nigériens ou pour permettre l'application de ceux-ci. Le dispositif qu'ils constituent est relativement classique. Il n'est donc pas surprenant que l'on y retrouve les composantes habituelles.

Cependant celles-ci sont « bousculées », au moins pour les terrains ruraux, par les dispositions du Code rural de 1993⁸⁰² évoqué plus haut. Celui-ci a certes pour objet de fixer « *le cadre juridique des activités agricoles, sylvicoles et pastorales dans la perspective de l'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement et de la promotion humaine* »⁸⁰³, mais il n'en a pas moins des conséquences sur le système domanial et foncier. Ce texte, sur le plan strictement foncier, d'une part rappelle les principes mis en vigueur par la légalisation domaniale et foncière (respect des droits fonciers consacrés par un titre de propriété ; accession à la propriété des terres vacantes par concession rurale avec une obligation de mise en valeur⁸⁰⁴, cette dernière semblant s'imposer de manière générale), mais d'autre part, innovation considérable, permet de valider les droits coutumiers qui peuvent dorénavant constituer une forme de propriété. Comme en dispose l'article 5, « *les droits qui s'exercent sur les ressources naturelles (dont le sol fait partie) bénéficient d'une égale protection, qu'ils résultent de la coutume ou du droit écrit* », ce qui est précisé par l'article 8 : « *la propriété du sol s'acquiert par la coutume ou par les moyens du droit écrit* ».

Le même texte propose aussi d'autres innovations, par exemple relativement à la mise en valeur : le défaut ou l'insuffisance de mise en valeur n'entraîne plus le retour au domaine privé de l'État ou de la

⁸⁰² Ordonnance n° 93-015 du 2 mars 1993, précitée.

⁸⁰³ Art. 1, ordonnance n° 93-015.

⁸⁰⁴ Décret n° 97-006/PRN/MAG/EL du 10 janvier 1997, portant réglementation de la mise en valeur des ressources naturelles rurales.

collectivité, mais permet à la commission foncière qui a constaté la carence de confier l'usage du sol à une tierce personne, à charge pour celle-ci d'assurer la mise en valeur, pour une période de temps minimale de trois ans ; à l'issue de celle-ci, le propriétaire peut revendiquer la reprise du terrain, les investissements réalisés lui revenant⁸⁰⁵. Autre innovation, concernant les espaces pastoraux, « *les chemins, pistes de transhumance et couloirs de passage sont classés dans le domaine public de l'État ou des collectivités territoriales* »⁸⁰⁶. Ces dispositions devraient être modifiées à relativement court terme par la promulgation du nouveau texte en préparation sur le pastoralisme. Enfin, le texte crée un espace domanial spécifique⁸⁰⁷ constitué de « *terres réservées* » (espaces classés dans le domaine privé de l'État ou d'une collectivité pour constituer des réserves de pâturage ou de développement pastoral), de « *terres protégées* » (espaces classés dans le domaine public de l'État ou des collectivités pour protéger ou conserver une ou plusieurs ressources naturelles), et des « *terres de restauration ou de récupération* » (espaces dégradés ou en voie de l'être et dont la régénération s'impose, et qui, à cette fin, doivent aussi être classés dans le domaine public de l'État).

Dès lors, au moins pour les terrains ruraux, la distinction entre propriété privée et domaine coutumier peut apparaître anormale, voire choquante. En effet, pour les terres rurales, comme en dispose l'article 8 de l'ordonnance n° 93-015 : « *La propriété du sol s'acquiert par la coutume ou par les moyens du droit écrit* ». Plus précisément, l'article 10 précise : « *La propriété selon le droit écrit résulte de l'acquisition à titre privé d'une propriété foncière rurale par l'un des actes ci-après : l'immatriculation au livre foncier ; l'acte authentique ; l'attestation d'enregistrement au dossier rural ; l'acte sous seing privé* ».

Et le même texte (et son dispositif juridique d'application), met en place un ensemble de procédures et d'instruments qui vont permettre d'établir une véritable propriété privée coutumière. Comme le souligne un observateur, « *les attestations délivrées par les commissions foncières (vente, donation, et détention coutumière) sont considérées par l'Administration et les tribunaux comme des preuves écrites de propriété privée* ». Il existe donc au Niger plusieurs régimes de propriété privée, et plusieurs moyens d'y accéder. Mais encore une fois, il doit être clair que si le régime à base civiliste peut être appliqué à tous les terrains, le dispositif de 1993 ne peut s'appliquer qu'aux seuls terrains ruraux.

Il conviendra donc de s'intéresser successivement au domaine public, au domaine privé, à la propriété privée, en distinguant celle civiliste de celle, dans le mode rural, fondée sur la validation légale des droits coutumiers.

. Le domaine public de l'État

Il demeure régi par une législation coloniale⁸⁰⁸, complétée par des éléments plus récents tel le décret du 31 juillet 1968⁸⁰⁹. Il se compose d'une partie naturelle (par exemple les fleuves et rivières), et d'une partie artificielle qui fait le plus souvent l'objet d'un classement (marchés, routes, barrages, etc.). Aux composantes spécifiquement énumérées par la loi, il faut ajouter celles qui rentrent dans le domaine public par une procédure spécifique dite de classement. Il faut aussi y ajouter celles qui résultent du Code rural (par exemple, les pistes de transhumance déjà citées), mais aussi les dépendances établies par le Code forestier.

Le domaine public est inaliénable, insaisissable et imprescriptible. Il peut faire l'objet d'occupations temporaires moyennant le versement de redevances ou concédé pour sa gestion et son entretien (par exemple, ports et aéroports).

Le domaine public, qu'il soit celui de l'État ou celui d'une collectivité locale, s'impose à tous les autres.

On remarquera ici que le contenu de ce domaine public, tant artificiel que naturel, a été modifié légèrement par la législation sur l'eau⁸¹⁰ et par celle portant sur les orientations du Code rural en 1993⁸¹¹.

⁸⁰⁵ Art. 18 à 21, ordonnance n° 93-015.

⁸⁰⁶ Art. 25, ordonnance n° 93-015.

⁸⁰⁷ Art. 40 à 43, ordonnance n° 93-015.

⁸⁰⁸ Décret modifié du 29 septembre 1928, portant réglementation du domaine public et des servitudes d'utilité publique en AOF ; *Journal officiel AOF* 1928, p. 783.

⁸⁰⁹ Décret n° 68-106/MTP/T/MU du 31 juillet 1968.

⁸¹⁰ Ordonnance n° 93-014 du 3 mars 1993, portant régime de l'eau.

On voit ici s'ébaucher un processus d'intégration des différents volets de législation qui, peu ou prou, doivent s'appliquer à la gestion de l'espace, en zone rurale comme en zone urbaine.

Le domaine privé de l'État

Il se compose de tous les biens qui sont l'objet d'un titre de propriété établi au nom de l'État, donc des immeubles immatriculés pour lesquels existent des titres fonciers. Il faut y ajouter tous les terrains sur lesquels ne s'exerce aucun droit de propriété au sens du Code civil ou du décret de 1932 sur l'immatriculation, « vacants », et qui sont présumés appartenir au domaine privé de l'État, sous réserve que ne s'y exercent pas non plus des droits coutumiers susceptibles d'être reconnus légalement. On rappellera ici les dispositions de l'article 11 de l'ordonnance n° 93-015, portant principes d'orientation du Code rural qui apporte des précisions utiles : *« Les terres vacantes sont celles sur lesquelles aucune preuve d'un droit de propriété n'a pu être établie. Elles appartiennent à l'État ou à la collectivité décentralisée sur le territoire de laquelle elles se trouvent. »* Mais en même temps, on remarquera l'incertitude de la rédaction qui crée deux présomptions de propriété⁸¹². L'État peut se comporter en propriétaire de droit privé pour les parties appropriées, ou en « maître de la terre » moderne pour les terrains non mis en valeur et non appropriés, selon des procédures domaniales spécifiques. Celles-ci sont organisées par une législation spécifique adoptée au moment de l'Indépendance⁸¹³, laquelle distingue les zones urbaines et les zones rurales.

Dans les zones urbaines, deux cas sont à distinguer selon que les terrains sont ou non lotis⁸¹⁴.

Dans le cas des terrains lotis, il faut procéder à une nouvelle distinction selon ce que l'on pourrait appeler le « statut social » de l'habitat ou plutôt de l'habitant. Dans les zones « modernes », l'attribution des terrains se fait sous la forme de concessions, lesquelles peuvent être à usage d'habitation, à usage commercial ou industriel. La procédure est classique : attribution par acte administratif d'un droit provisoire exigeant la mise en valeur selon des modalités définies par l'acte et un cahier des charges annexé. Une redevance est due par le concessionnaire. À l'échéance, le constat de la mise en valeur ouvre le droit à la transformation du droit provisoire en droit définitif, moyennant le paiement du prix du terrain ou au retrait de celui-ci si la mise en valeur n'a pas été réalisée.

Dans les zones d'habitat traditionnel, ce que l'on appelait du temps de la colonie, les « quartiers indigènes », l'instrument utilisé est le permis d'habiter⁸¹⁵. La procédure d'attribution du permis est plus simple, moins onéreuse que celle de la concession. Pour le reste, on trouve les mêmes conditions générales de mise en valeur susceptibles d'ouvrir le droit à un titre définitif.

Les parcelles situées dans les zones non loties ne peuvent être attribuées que de manière provisoire. À cette fin, les candidats à l'obtention d'un tel terrain doivent obtenir un « permis d'occuper ». Ces actes administratifs ne reconnaissent à leurs détenteurs que le droit de s'installer sur une parcelle sommairement délimitée, pour y faire des installations et aménagements de caractère précaire, susceptibles d'être enlevés rapidement et sans indemnité. Une faible redevance annuelle est due. Lorsque le terrain est loti, le permissionnaire dispose d'un droit privilégié pour obtenir l'attribution de la parcelle sous la forme d'une concession.

Dans les zones rurales, la plupart des terrains demeurent placés sous le régime des droits coutumiers (voir ci-après), mais il existe un instrument moderne d'accès à la terre qui est la concession. Celle-ci peut

⁸¹¹ Ordonnance n° 93-015.

⁸¹² On pourrait ici faire référence aussi à la loi n° 64-16 du 16 juillet 1964, incorporant au domaine privé de l'État les terrains et immeubles immatriculés non mis en valeur ou abandonnés, et notamment à son article premier qui établit que *« Tout terrain ou immeuble immatriculé, non mis en valeur de manière suffisante ou abandonné depuis plus de dix ans à compter de la date de sa dernière mutation, est considéré comme vacant et incorporé au domaine privé de l'État sans indemnité et libre de toutes charges et dettes. »* Mais on remarquera que ce texte, antérieur à celui de 1993, contient une définition qui n'a pas été reprise par ce dernier et qui est beaucoup plus large dans la mesure où il est question d'une mise en valeur insuffisante. On devrait donc considérer qu'il y a, par principe, abrogation ; ce peut aussi être un débat de principe devant la juridiction supérieure du Niger.

⁸¹³ Ordonnance n° 59-113 PCN du 11 juillet 1959, portant réglementation des terres du domaine privé de la République du Niger, et ses textes d'application ou modificatifs.

⁸¹⁴ Ordonnance n° 59-113.

⁸¹⁵ Ordonnance n° 59-114 PCN du 11 juillet 1959, réglementant les permis urbains d'habiter accordés dans les zones loties d'habitat traditionnel des centres urbains de la République du Niger.

être attribuée lorsqu'il n'existe aucun droit coutumier sur le terrain ou lorsque les droits coutumiers ont été abandonnés par leurs titulaires. Il existe deux types de concessions rurales selon la situation des terrains : ceux qui se situent dans les périmètres urbains ou dans les zones périurbaines (une bande de trois kilomètres à compter de la limite du périmètre urbain), et ceux qui se situent dans les zones réellement rurales. Les conditions juridiques, hormis celles de l'attribution qui sont spécifiques à l'exploitation visée et à la localisation du terrain, et en tenant compte des dispositions prévues par le Code rural pour les droits fonciers ruraux, en particulier sous la forme de la concession (concernant notamment les modalités d'attribution de celle-ci), sont les mêmes que pour la concession urbaine. On retrouve donc, en particulier, l'exigence de mise en valeur et la possibilité de transformer le droit provisoire en droit définitif à l'échéance prévue dans l'acte ou dans le cahier des charges annexé.

. La propriété privée

Comme on l'a largement souligné plus haut en introduisant ce point III, il convient de distinguer la propriété civiliste, classique, de celle fondée sur la reconnaissance des droits coutumiers, applicable aux terrains ruraux.

. La propriété civiliste

Elle demeure organisée par le décret du 26 juillet 1932 sur la propriété foncière⁸¹⁶, tel que modifié et complété par différents textes. S'il n'est pas utile de dissenter sur l'immatriculation, régime bien connu, il faut cependant mettre en évidence les singularités nigériennes résultant de textes complémentaires du décret de 1932.

Au premier rang de ces singularités, la mise en place du titre « Sheda » (titre foncier simplifié délivré par le ministère des Finances). Le dispositif du titre « Sheda » a été institué par la loi de Finances 2006 ; il permet de faciliter les procédures d'immatriculation et de délivrance d'un titre foncier par le conservateur de la propriété foncière du ministère des Finances, et de réduire également le coût d'obtention de ce titre. Ce titre foncier « simplifié » est également inscrit au Livre national foncier. En revanche, aucun renseignement n'est apporté quant à la valeur du terrain, ce qui limite grandement les possibilités de prise d'hypothèque et d'inscription hypothécaire. Les titres Sheda représentent environ les ¾ des titres fonciers actuellement délivrés par la Conservation de la propriété foncière (environ 600 par an, pour un total de 20 000 titres au niveau national, ce qui est très peu comparé à l'importance de la population et à la superficie du territoire nigérien).

Par ailleurs, une disposition légale, semblable à celle que l'on peut retrouver dans de multiples autres pays africains, prévoit le retour au domaine privé de l'État des terrains bâtis ou non, non mis en valeur ou abandonnés⁸¹⁷. La question demeure posée de savoir si une telle disposition est encore applicable, au moins pour les terrains ruraux, compte tenu de la définition donnée des terrains vacants et sans maître par l'ordonnance de 1993, comme on l'a indiqué plus haut, à propos du domaine privé de l'État.

Il faut souligner par ailleurs que, comme cela sera montré au point suivant, les droits coutumiers peuvent servir de fondement à des droits de propriété privatifs, conformes aux modalités du Code civil, dès lors qu'une procédure *ad hoc* est menée qui permet, outre leur reconnaissance, surtout leur transformation en droit de propriété soumis dorénavant aux règles du Code civil.

Il est donc d'autant plus important de prendre en compte certaines dispositions du Code rural qui sont susceptibles, elles aussi d'interférer dans les textes précédents.

. La propriété fondée sur la reconnaissance des droits coutumiers dans l'espace rural

▷ Les dispositions générales relatives aux terrains coutumiers

Les droits coutumiers sont la plupart du temps consacrés par la seule pratique de la vie sociale. Les occupants des terrains détiennent leurs droits d'exploitation d'un maître de la terre ou, lorsqu'il s'agit de

⁸¹⁶ Décret du 26 juillet 1932, portant réorganisation du régime de la propriété foncière en Afrique occidentale française ; *Journal officiel AOF* 1933, p. 426.

⁸¹⁷ Loi n° 64-016 du 16 juillet 1964, incorporant au domaine privé de l'État les terrains et immeubles immatriculés non mis en valeur ou abandonnés.

terrains nouvellement mis en valeur, en vertu du droit du premier occupant⁸¹⁸. La législation nigérienne confirme les droits coutumiers⁸¹⁹ et permet une reconnaissance écrite de ces droits coutumiers, et donc leur confirmation⁸²⁰. Pour ce faire, il s'impose de suivre une procédure très spécifique⁸²¹, un peu semblable à celle utilisée pour l'immatriculation, la publicité sur le terrain des travaux d'identification des droits revendiqués étant essentielle. On notera que la validation des droits, pour leur transformation en droit foncier reconnu, exige certaines conditions : la demande ne peut être faite que par la personne ou la collectivité qui effectue réellement la mise en valeur du terrain. S'il s'agit d'une demande individuelle, il doit y avoir un droit de disposition et une emprise évidente et permanente sur le sol. Dans tous les cas, la mise en valeur doit être continue sur au moins dix ans.

Les conditions précédentes ne sont plus valables que pour les seules terres urbaines depuis l'ordonnance de 1993 portant orientations pour le Code rural.

▷ Les dispositions relatives aux terrains coutumiers ruraux

En effet, pour les terres rurales, de nouvelles dispositions sont applicables, définies par l'ordonnance et par son décret d'application relatif à la mise en valeur des ressources naturelles rurales (décret n° 97-006/PRN/MAG.EL du 10 janvier 1997). Selon l'ordonnance, comme on l'a déjà indiqué plus haut, « *la propriété du sol s'acquiert par la coutume ou par les moyens du droit écrit* »⁸²², la propriété coutumière résultant de « *l'acquisition de la propriété foncière par succession depuis des temps immémoriaux et confirmée par la mémoire collective ; l'attribution à titre définitif de la terre à une personne par l'autorité coutumière compétente ; tout autre mode d'acquisition prévu par les coutumes des terroirs* »⁸²³. Il serait sans doute opportun d'ouvrir le débat sur le premier alinéa de cette énumération, mais ce n'est pas ici le lieu.

C'est le décret d'application qui donne une définition de la mise en valeur : « *... toute activité ou action matérielle engagée par l'homme sur une ressource naturelle en vue de son exploitation rationnelle et durable suivant des moyens propres à la protéger, la restaurer et en améliorer la qualité productive et le rendement* »⁸²⁴. Et de manière à éviter toute ambiguïté, il est aussi indiqué que : « *Sont considérées comme ressources foncières les terres destinées à l'agriculture, à l'élevage, à la forestation ainsi qu'aux terres aménagées, aux terres classées et aux terres vacantes.* »⁸²⁵ Ce sont donc bien toutes les terres rurales qui sont concernées.

Logiquement, le texte précise donc ce que l'on entend par mise en valeur pour chacune des ressources : celle des terres agricoles, celle des ressources pastorales, celle des ressources végétales, celle des ressources hydrauliques, celle des ressources animales. Mais paradoxalement, il n'est rien précisé concernant la légitimité des liens entre l'homme qui met en valeur et la ressource valorisée. Or, comme le rappelle fort justement une étude du Land Tenure Center de 1994, l'ordonnance n° 93-015 (et malheureusement le décret n'est pas plus précis) se contente sur le sujet de disposer que « *les droits fonciers se prouvent par des modes de preuve reconnus par le Code civil* » (art.13), ce qui n'est pas forcément ap-

⁸¹⁸ Il ne s'agit là que d'une présentation caricaturale, les modalités de reconnaissance des droits étant complexes et multiples. On retiendra aussi que l'intervention du maître de la terre n'exclut pas le droit du défricheur, ni celui du feu. On doit enfin signaler que pour J.-P. Magnant, « *il n'existe pas, dans la grande majorité des coutumes du Niger contemporain, d'institution assimilable aux 'maîtres de la terre'...* Le Niger, de ce point de vue, est une exception », note précitée, p. 4. Cette affirmation mérite à tout le moins d'être discutée, sauf si l'on considère qu'il s'agit d'une évolution récente, certains « chefs » modernes s'étant appropriés les pouvoirs fonciers.

⁸¹⁹ Art. 1, loi n° 61-30 du 19 juillet 1961, fixant la procédure de confirmation et d'expropriation des droits fonciers coutumiers : « *Dans la République du Niger, sont confirmés les droits coutumiers exercés collectivement ou individuellement sur les terres non appropriées selon les règles du Code civil ou de l'immatriculation. Nul individu, nulle collectivité ne peut être contrainte de céder ces droits si ce n'est pour une cause d'utilité publique et moyennant une juste indemnisation. Nul ne peut en faire un usage prohibé par les règlements...* ».

⁸²⁰ Ordonnance n° 59-113.

⁸²¹ Cette procédure est définie par la loi n° 61-30.

⁸²² Art. 8, ordonnance précitée.

⁸²³ Art. 9, ordonnance précitée.

⁸²⁴ Art. 2, décret n° 97-006.

⁸²⁵ Art. 4, décret n° 97-006.

proprié à un univers coutumier et qui ne tient pas compte des éventuels modes de preuve admis par la coutume⁸²⁶.

À partir des procédures de reconnaissance des droits coutumiers, des titres de propriété sur des terrains ruraux peuvent également être délivrés par les commissions foncières (commissions foncières départementales). En effet, l'article 28 du décret n° 97-367 portant inscriptions des droits fonciers au dossier rural dispose que « *l'attestation d'enregistrement au dossier rural vaut titre de propriété du bien concerné* » (or l'attestation peut porter sur une cession, une donation, un constat de possession coutumière, etc.). Dans le même sens, l'article 23 de ce décret présente également un formulaire type de délivrance d'un titre sur les immeubles en zone rurale. Sur la base de ce décret, plusieurs milliers de titres de propriété ont aujourd'hui été émis par les commissions foncières dans les zones rurales. C'est dire que les commissions foncières ont également un rôle important à jouer en matière de reconnaissance de propriété privée. C'est là, assurément, une particularité fondamentale de la politique foncière nigérienne.

• L'organisation administrative

Compte tenu de la particularité et en même temps de l'importance du dispositif relatif à l'application du Code rural, il convient de distinguer les caractéristiques générales de celles particulières à ce dernier.

. Le dispositif général

Les Administrations concernées sont principalement celles de l'État, à commencer par la direction des Domaines, relevant du ministère chargé des Finances (la situation n'est pas très claire dans la mesure où, selon certaines informations, cette direction aurait été transférée, depuis deux ans, au ministère de l'Urbanisme, de l'Habitat, des Domaines et du Cadastre, sans que le texte de référence ait pu être trouvé), en charge du domaine privé de l'État et du livre foncier, celle du Cadastre, chargée de faire la cartographie juridique et fiscale des terres placées sous un régime de droit écrit (les frontières des missions du Cadastre et des Domaines ne sont pas toujours très claires), la direction de la Topographie qui sert de géomètre pour le Cadastre et d'institut cartographique, l'Administration territoriale qui attribue les concessions rurales et certaines concessions urbaines, le ministère chargé des Travaux publics, celui en charge du Développement rural, des Forêts, etc.

Bon nombre des difficultés rencontrées dans la gestion foncière sont liées au fonctionnement des Administrations concernées. Celles-ci connaissent des problèmes de moyens, de formation, d'information, de documentation, d'archives. Elles sont nombreuses à intervenir dans le domaine de la gestion foncière, sans que la coordination entre elles soit vraiment assurée.

Par exemple, pour le personnel, à l'exception des deux services spécialisés que sont les Domaines et le Cadastre, les autres services qui interviennent dans le foncier et la gestion domaniale ne disposent pas de la « culture » et de la formation nécessaire ; l'Administration territoriale, celle en charge des Travaux publics, ignorent largement la définition, le contenu et le régime juridique du domaine public, même si elles ont à y intervenir quotidiennement, ne serait-ce que pour son entretien et sa police. Le domaine de l'État est presque toujours confondu avec le précédent.

. Les dispositions spécifiques au Code rural

Il faut présenter ici les institutions mises en place pour le monde rural, par le Code de 1993, dont les modalités d'application ont été fixées, sur ce sujet, par le décret n° 97-008/PRN/MAG/EL du 10 janvier 1997, portant organisation, attributions et fonctionnement des institutions chargées de l'application des Principes d'orientation du Code rural, ainsi que par l'arrêté n° 013/MDA/CNCR/SP du 19 avril 2006, portant organisation, attributions et modalités de fonctionnement des secrétariats permanents régionaux du Code rural (on doit noter ici que ces dispositions ont pour utilité principale de créer la cohérence entre le texte rural et les dispositions relatives à la décentralisation). Le dispositif comprend les structures suivantes :

- Au niveau national, il existe un Comité national du Code rural composé de neuf ministres intervenant dans des domaines en rapport avec le foncier. Ce Comité national, qui est un

⁸²⁶ Hesselting G., *La notion de la propriété rurale et des contrats d'exploitation au Niger. Rapport de mission*, Land Tenure Center, Madison, octobre 1994, p. 2.

service public, est accompagné par un organe exécutif, le Secrétariat permanent du Code rural, chargé de la mise en application de la politique foncière du pays en zone rurale.

- Au niveau régional, depuis 2006, des secrétariats permanents régionaux ont été mis en place, ayant pour fonction la réalisation des schémas d'aménagement foncier et la coordination des commissions foncières dans la région.
- Au niveau des départements, des commissions foncières départementales (Cofodep), composées de représentants des opérateurs ruraux, de chefs traditionnels et de services techniques départementaux, ont été instituées afin de prendre certaines mesures définies par les textes et de permettre les échanges et une certaine transparence sur les questions foncières. Elles sont présidées par les préfets de département. Un secrétaire permanent émarquant à la fonction publique est mis à disposition de la commission foncière départementale (il reste ainsi rémunéré par l'État). Il est l'organe administratif et technique permanent de la commission foncière départementale (art. 125, ordonnance n° 93-015 portant principes d'orientation du Code rural). Le niveau départemental est aujourd'hui le niveau le plus opérationnel, dans la mesure où les 36 départements du Niger sont pourvus en commissions foncières départementales.
- Au niveau communal, des commissions foncières communales (Cofocom) sont mises en place⁸²⁷. Elles sont présidées par le maire, et ont également un secrétaire permanent chargé de la gestion des affaires administratives et techniques. Dans la plupart des cas, le secrétaire permanent est le secrétaire général de la commune (afin de faciliter la question de la prise en charge financière). Les Cofocom sont composées de représentants des opérateurs ruraux, d'élus du conseil municipal, des services techniques de la commune, et des chefs de canton et de groupement. L'une des missions principales de la Cofocom est d'apporter une expertise en matière foncière au conseil municipal. Mais elles sont aussi en charge « *de l'établissement et de la conservation des dossiers ruraux* » lesquels comprennent « *deux documents distincts : un document graphique d'ensemble de l'espace rural sur lequel figure, après reconnaissance faite par la commission foncière, l'assiette des droits fonciers ; un fichier constitué par les fiches individuelles ouvertes au nom des titulaires des droits...* » (art. 130, ordonnance précitée). Selon les informations disponibles, 200 commissions foncières communales ont été mises en place, sur les 265 communes du pays.
- Au niveau des villages et des tribus, des commissions foncières de base (Cofob) sont mises en place. Elles sont présidées par le chef de village ou de tribu, et comprennent 8 personnes (le chef de village ou de tribu et sept représentants des opérateurs ruraux)... Ces commissions foncières de base ont pour principale fonction de délivrer des actes écrits de sécurisation : attestations de vente, de donation, de détention coutumière, et contrats de prêt, de gage coutumier, et de location. Les attestations établies par les Cofob peuvent ensuite servir de preuve écrite à l'établissement d'un titre de propriété en zone rurale par la Cofodep, ou à la délivrance d'un titre foncier par le service des Affaires cadastrales et domaniales du ministère des Finances.

En fait, le système peut paraître complexe dans la mesure où le vocabulaire utilisé dans les textes qui ont mis le dispositif en place a changé depuis, pour tenir compte de l'évolution des textes sur l'organisation administrative territoriale et la décentralisation ; par exemple, l'arrondissement est devenu département, et ce dernier est devenu région !

Pour résumer de manière plus spécifique ce qui est évoqué ci-haut, on peut dire que la commission dispose de multiples compétences qui lui donnent, de fait et en droit, un rôle clé dans la gestion domaniale et foncière en milieu rural. Ces compétences sont à la fois consultatives (son avis est obligatoire pour la détermination du contenu de la mise en valeur des terrains, ainsi que sur la procédure

⁸²⁷ Art. 118 à 121, ordonnance n° 93-015 ; arrêté n° 098/MDA/CNCR/SP du 25 novembre 2005, portant organisation, attributions et modalités de fonctionnement des commissions foncières de communes, de villages ou tribus.

d'élaboration des concessions rurales)⁸²⁸ et exécutives, sous la forme d'un pouvoir de décision dans certains cas spécifiques (reconnaissance et établissement du contenu des droits fonciers ; transformation des droits de concession rurale en droit de propriété ; fixation des arbitrages et indemnisations en cas de conflits ; pouvoir général de contrôle de la mise en valeur des terres de l'arrondissement ; transfert à des tiers des droits d'usage sur un terrain non mis en valeur). Le secrétariat de la Commission est assuré par le secrétaire permanent du Code rural de chaque circonscription.

Pour permettre le fonctionnement du système, il est institué dans chaque région (celles-ci ont remplacé le département depuis les lois de décentralisation), un document cadre, le *Schéma d'aménagement foncier*⁸²⁹, élaboré par le secrétariat permanent régional du Code rural en liaison avec les collectivités concernées, et qui définit l'affectation des espaces ruraux entre les différentes activités, en fonction des droits existants. À l'intérieur de ce document cadre, pour chaque commune ou arrondissement, il existe un « dossier rural » qui comprend une cartographie foncière établie après enquête de la commission foncière concernée, et un fichier recensant, individuellement, les droits recensés.

• Les pratiques foncières

Tous les témoignages, écrits comme oraux, attestent du fait que la réglementation domaniale et foncière, quelles que soient ses qualités intrinsèques, n'est pas adaptée à son contexte, ni aux moyens administratifs et logistiques disponibles pour cette gestion. Comme l'indique l'étude Lasdel sur la décentralisation évoquée plus haut, la situation est celle d'une « *insoluble question foncière* », ce qui résulte entre autres du fait que « *désormais, l'espace disponible est saturé, partout dans le pays, que ce soit l'espace pastoral (puits, pâturages extensifs, parcours) ou l'espace agricole (agriculture maraîchère ou aménagements hydro-agricoles, certes, mais aussi agriculture pluviale)* »⁸³⁰.

La zone urbaine, la plus « éduquée » sur le plan juridique, devrait être la plus réceptive à la législation. Dans la pratique, il n'en n'est rien. La connaissance juridique se limite à celle de la valeur du « papier », quel qu'il soit, délivré par l'Administration et permettant d'une manière ou d'une autre de se situer sur le marché foncier comme « propriétaire », même si le document en question est une simple lettre de convocation pour l'attribution d'une parcelle. Dans tous les cas, lorsque des titres existents provisoires ou définitifs, ils ne sont pas tenus à jour, notamment lors de cessions et des successions, et donc, les instruments d'information et de référence, registres, fichiers, livre foncier, utilisés par l'Administration, ne sont jamais à jour donc utilisables. Les procédures foncières ne sont pour ainsi dire jamais menées à bien lorsque les procédures utilisées sont celles de la concession ou du permis.

Dans les zones rurales, c'est un peu le même constat en ce sens que la loi s'y applique encore moins, que ce soit pour l'attribution de concessions, ou pour des confirmations de droits coutumiers. Les exigences de l'Administration liées aux conditions de mise en œuvre des procédures longues, coûteuses, peu compréhensibles, ne sont évidemment pas concurrentielles par rapport aux pratiques coutumières qui permettent de s'installer vite, sans trop de frais et de manière « intégrée » socialement, ou mieux encore, mais c'est de plus en plus rare, de s'installer sans autre forme de procès dans un lieu encore préservé de toute exploitation humaine. On peut imaginer que le Code rural pourrait aider à améliorer cette situation, surtout dans un contexte qui change vite. On constate en effet une « *évolution vers une augmentation des champs individuels par rapport aux champs collectifs (...); une pression foncière qui ne cesse d'augmenter (...); une tendance lente mais sûre vers une décroissance du pourcentage de la population rurale à cause de l'urbanisation...* »⁸³¹. Cette liste assurément n'est pas limitative et on pourrait y ajouter la monétarisation de l'économie rurale, l'évolution des techniques d'exploitation et des productions, les distorsions ou modifications du droit coutumier par le droit coranique, etc. Mais comme le souligne l'étude Lasdel déjà citée, « *le Code foncier n'a pas réussi à mettre fin aux disputes incessantes. Les*

⁸²⁸ Art. 120, ordonnance n° 93-015 ; on peut s'étonner, dans un tel code, de trouver des formulations aussi ambiguës que « *la détermination du contenu de la mise en valeur des terres de l'arrondissement* » ou « *la procédure d'élaboration des concessions rurales...* ».

⁸²⁹ Cf. art. 127 à 129, ordonnance n° 93-015.

⁸³⁰ Olivier de Sardan J.-P., étude précitée, p. 7.

⁸³¹ Hesseling G., rapport cité, p. 8 ; par ailleurs J.-P. Magnant conteste la référence aux « champs collectifs » qui n'auraient jamais existé, mais plutôt des attributions lignagères de portions de terroirs. Il nous semble que les deux points de vue doivent pouvoir se rejoindre, l'expression utilisée par la première étant sans doute due à une interprétation linguistique un peu inappropriée.

actuelles Cofo (commissions foncières) ne sont souvent qu'une nouvelle instance qui se superpose aux autres : chefs traditionnels, autorités administratives, services techniques, justice, et parfois, partis politiques... encore que parfois les Cofo, en réunissant les divers acteurs concernés, arrivent à s'imposer comme une instance d'arbitrage »⁸³².

Il faudrait, pour compléter le sujet, évoquer la question des « terres de chefferies » (laquelle aurait pu aussi bien être évoquée en même temps que le domaine coutumier). Comme le souligne un informateur en poste au Niger : « En effet, ceci est un point fondamental lorsque l'on aborde la question foncière au Niger. Les chefs traditionnels ont été pendant très longtemps les seuls responsables de la gestion de la terre, mais depuis la loi n° 62-007 supprimant les privilèges acquis sur les terrains de chefferie, ils n'ont théoriquement plus le droit de distribuer la terre. En revanche, cette règle est très peu appliquée sur le terrain, et de nombreux chefs continuent de gérer et de disposer seuls du foncier de leur terroir. Il est très courant de voir les chefs traditionnels continuer de distribuer les terres comme bon leur semble, sans se préoccuper des normes législatives et réglementaires en vigueur. Ceci a évidemment des conséquences très néfastes sur la bonne gouvernance foncière au Niger. »

• La gestion des conflits

Les conflits sont évidemment très nombreux dans un contexte aussi peu organisé légalement et administrativement, soumis à une pression démographique de plus en plus forte, surtout dans les régions relativement ou très fertiles, et bénéficiant d'accès permanent à l'eau. Ces conflits concernent les agriculteurs entre eux⁸³³, par exemple entre ceux qui font des cultures de contre-saison et ceux qui font des cultures pluviales, mais aussi et beaucoup les agriculteurs et les pasteurs. Ces derniers conflits sont sans doute les plus nombreux, ce qui s'explique par le contexte pastoral du pays. Comme le rappelle un observateur, « de nombreux spécialistes du foncier nigérien considèrent d'ailleurs que le territoire du Niger est entièrement pastoral, et qu'il ne devient agricole que dans la zone sud et en saison pluviale. En effet, au Nord de la limite nord des cultures instituée par la loi n° 61-005 du 26 mai 1961, fixant limite nord des cultures, la zone est appelée 'zone pastorale', et l'agriculture et la privatisation des terres y est interdite (sauf en cas d'agriculture de subsistance pour les pasteurs). Au sud de cette limite, il est prévu à l'issue de la période de culture que le gouverneur de région prenne un arrêté d'ouverture des champs permettant ainsi la libre circulation du bétail dans la 'zone agricole'. Ainsi, huit mois sur douze, de nombreux nigériens considèrent que le pays est entièrement pastoral. » Il y a les conflits entre les gens de la ville qui ont acquis administrativement des droits ruraux et les habitants de la campagne qui contestent ces mêmes droits au nom de la coutume. En ville, dans les quartiers traditionnels, où se situe la frontière entre l'occupant coutumier, l'occupant sauvage, l'occupant administrativement autorisé, et celui qui s'installe invoquant abusivement un « papier » attestant de la vente d'un terrain dont le détenteur précédent n'était pas propriétaire ? La spéculation foncière s'en mêle, surtout dans les zones périurbaines, où les propriétaires coutumiers ou prétendus tels (au mépris des règles coutumières) se transforment volontiers en promoteurs fonciers, en lotisseurs approximatifs.

La gestion de ces conflits, d'abord largement traditionnelle puis administrative et plus rarement judiciaire, est évidemment extrêmement difficile, surtout lorsque l'on invoque les règles coutumières dont l'interprétation est très souvent extrêmement subjective, quand elle n'est pas intéressée. Le rôle des différents acteurs n'est, il faut le préciser, pas toujours très clair, en particulier ceux de l'Administration territoriale et des chefs coutumiers. On peut regretter, mais ce n'est pas propre au Niger, de ne pas disposer de recueils de jurisprudence.

Il faut encore retenir, pour le monde rural, que le Code de 1993 exige que toute procédure judiciaire soit précédée d'une tentative de conciliation par les autorités coutumières, le résultat de celle-ci étant consigné dans un procès-verbal (l'amorce de cette documentation jurisprudentielle si nécessaire ?).

La loi n° 2004-050 du 22 juillet 2004, fixant l'organisation et la compétence des juridictions en République du Niger, a apporté sur le sujet de nouvelles évolutions, notamment en instituant les « tribunaux

⁸³² Étude précitée, p. 7.

⁸³³ « Les conflits fonciers entre agriculteurs eux-mêmes s'exacerbent » du fait de la pression foncière, et ce, d'autant plus qu'il y a une grande variété de normes d'usage, de prêt, d'appropriation et de location qui se sont empilés depuis le XIX^e siècle. Olivier de Sardan J.-P., article cité, p. 160.

du foncier rural », lesquels, comme leur nom l'indique, ne peuvent se prononcer que sur des conflits relatifs à des terrains ruraux, et donc ne règlent pas la question des conflits portant sur des terrains urbains. Ces tribunaux du foncier rural qui constituent ce que la loi appelle des juridictions spécialisées, sont institués au siège de chaque tribunal d'instance (donc dans chaque chef-lieu de département). « *L'organisation et le fonctionnement des tribunaux du foncier rural sont fixés par la loi* » (ce texte ne semble pas encore disponible). Ces juridictions doivent être saisies : « *des affaires concernant la propriété ou la possession immobilière et les droits qui en découlent lorsque le litige porte sur un immeuble enregistré au dossier rural ; des affaires concernant la propriété ou la possession immobilière et les droits qui en découlent, la propriété des champs ou des terrains non immatriculés ou non enregistrés au dossier rural ; des affaires concernant les contestations relatives à l'accès aux ressources foncières rurales (point d'eau, aires de pâturages ou de pacage, couloirs de passage, etc.) ; en général de tous les litiges relatifs à la possession et à la propriété des immeubles immatriculés suivant les modes établis par l'ordonnance n° 93-015 du 2 mars 1993, fixant les principes d'orientation du Code rural ; en général, de toutes les contestations pouvant s'élever relativement au droit foncier rural* » (art. 88, loi n° 2004-050). Ces tribunaux comptent un président, un greffier en chef et des greffiers. Mais tout cela demeure pour l'instant, en 2009, strictement théorique, virtuel, dans la mesure où les tribunaux ne sont pas installés et ne semblent pas devoir l'être, au moins à brève échéance.

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

Il faut distinguer selon que les collectivités interviennent dans la gestion de leur propre patrimoine (et donc de leur domaine) ou qu'elles interviennent dans la gestion du domaine de l'État.

Tableau de synthèse : Acteurs locaux, décentralisation et foncier au Niger

Acteur local	Nature CL ou CA (1)	Capacité juridique	Autonomie financière	Patrimoine foncier	Pouvoir domanial (2)	Fiscalité à base foncière	Ressources naturelles
Région	CA	Non	Non	Patrimoine État pour CA	Domaine privé de l'État		
Région	CL	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	
Communauté urbaine de Niamey	CL/CA	Oui	Oui	Terrains immatriculés au nom de la communauté	<ul style="list-style-type: none"> - Terrains urbains : le maire nomme la commission chargée des concessions ; délivrance des permis d'occuper et d'habiter - Terrains ruraux : commission foncière (valide droits d'exploitation et attribue les concessions) 	<ul style="list-style-type: none"> - Revenus du domaine privé communal - Possibilité de recevoir certains revenus fonciers de l'État 	Possibilité de disposer des ressources naturelles classées ou immatriculées à leur nom
Département					Terrains ruraux (cf. Communes)		

Acteur local	Nature CL ou CA (1)	Capacité juridique	Autonomie financière	Patrimoine foncier	Pouvoir domanial (2)	Fiscalité à base foncière	Ressources naturelles
Commune	CL/CA	Oui	Oui	Terrains immatriculés au nom de la commune	(voir Communauté urbaine ci-dessus)	- Revenus du domaine privé communal - Possibilité de recevoir certains revenus fonciers de l'État	Possibilité de disposer des ressources naturelles classées ou immatriculées à leur nom
Poste administratif	CA						
Communauté coutumière et traditionnelle (3)				Terrains collectifs coutumiers	Gestion des terrains coutumiers		Rôle dans la gestion et le contrôle des ressources naturelles dont la forêt

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 communauté coutumière ou traditionnelle peut consister dans un quartier de ville, une tribu, un canton, un groupement, un sultanat, une province. Sans être une circonscription administrative ni une collectivité territoriale, la communauté sert de relais administratif pour certaines fonctions, notamment des fonctions opérationnelles concernant la gestion de l'espace et des ressources naturelles. Elle se gère selon les pratiques et règles traditionnelles, même si on y introduit certaines nuances de modernisation. Elle est donc une forme d'acteur local, sans doute le plus proche des réalités quotidiennes.

• La gestion de leur domaine par les collectivités

Les collectivités territoriales reconnues (arrondissements et communes) disposent d'un domaine public et privé, lesquels « *comprennent des biens meubles et immeubles acquis à titre onéreux ou gratuit* » (art. 174, loi n° 2002-012). Les dispositions relatives à ces domaines, fondées sur la loi n° 2002-012, ne sont pas plus précisées dans la loi n° 2002-013 même si une section de celle-ci (section 1, titre III) leur est consacrée. Il faut donc s'en tenir à considérer que la rédaction ci-dessus permet de limiter la liste des biens constitutifs de ces domaines à ceux seuls dont la propriété ou le rattachement domanial est établi avec certitude. Pour le domaine privé, il ne peut donc s'agir que des seuls biens immatriculés au nom d'une collectivité. Parmi ceux-ci, il faut inclure les biens transférés ou cédés, à titre onéreux ou gratuit, par l'État. Il faut rappeler ici que les biens affectés par l'État à une collectivité ne sauraient être inclus dans le domaine privé de cette dernière dans la mesure où l'affectation est une « *mise à disposition pour un but donné et pour le temps de ce but* » ; il n'y a donc pas de transfert de propriété. Pour le domaine public, où il ne s'agit pas de biens à juridiquement parler (puisque ces éléments sont inaliénables) mais de dépendances, la loi sur le domaine public et d'autres lois spécifiques comme celle sur le droit forestier, en fixe une liste précise et exclusive.

Les collectivités « *disposent de leurs domaines privés immobiliers dans les mêmes conditions que l'État* » (art. 174, loi n° 2002-012) et dans le cadre de la législation en vigueur (art. 175, loi n° 2002-012). En principe, cette reconnaissance de pleine propriété devrait leur permettre de faire ce qu'elles veulent des terrains ainsi acquis, sans être soumises aux règles domaniales qui s'imposent à l'État, ce qui est pour le moins paradoxal⁸³⁴.

L'analyse précédente est corroborée par les dispositions du Code rural, lequel s'en tient à une formulation très générale : « *les collectivités locales propriétaires de leurs domaines en assurent la mise en valeur et la gestion conformément à la réglementation en vigueur* » (art. 116, ordonnance n° 93-015), avec toutefois une précision utile : l'institution dans chaque commune d'une commission foncière (dont on ne sait pas quel est son lien avec les commissions foncières déjà prévues par la législation domaniale), ainsi que d'un secrétariat permanent chargé des dossiers ruraux.

• La gestion des procédures domaniales

Les modes de gestion du domaine privé de l'État sont clairement distingués de ceux des collectivités locales par la loi, l'ordonnance n° 59-113 ne s'imposant qu'à l'État et par délégation ou précision de la loi. Cependant, « *l'État peut transférer aux collectivités territoriales la gestion et l'utilisation du domaine foncier national et de son domaine privé situés dans leurs ressorts territoriaux* ». Les collectivités pourraient donc intervenir dans un certain nombre de circonstances, dès lors que les terrains concernés sont situés sur leur territoire administratif. Pour les concessions, elles pourraient recevoir les demandes de terrains (art. 15, ordonnance n° 59-113) ; elles pourraient participer au contrôle de la mise en valeur (art. 24, ordonnance n° 59-113), au constat de la mise en valeur, le maire nommant la Commission des concessions (art. 30, ordonnance n° 59-113). De même, les permis d'habiter et d'occuper relèvent-ils essentiellement des mairies ou des chefs de circonscriptions administratives, les Domaines ne préparant que les arrêtés d'attribution et leur notification. Ce qui se traduit par des applications souvent partielles et « interprétatives » des procédures légales, comme par exemple les « actes de cession » qui ne sont en fait que l'habillage formel d'une étape d'attribution d'un titre provisoire, mais qui deviennent dans la pratique, comme on l'a dit plus haut, le justificatif d'appropriation susceptible de fonder des transactions foncières sur le marché non formel.

Il faut aussi ajouter à cette liste de compétences celles qui sont liées à la mise en application du Code rural, même s'il ne s'agit pas de compétences directes, des services publics spécifiques étant implantés dans les régions, les départements et les communes pour assurer le suivi de cette gestion foncière particulière.

Enfin, il ne faut pas oublier le cas particulier des chefferies coutumières. Celles-ci disposent d'un statut particulier, à la fois administratif et politique, qui leur reconnaît un certain nombre de compétences⁸³⁵. Il faut citer ici, en particulier, un article de ce texte : « *Le Chef (...) règle, selon la coutume, l'utilisation par les familles ou les individus des terres sur lesquelles la collectivité dont il a la charge possède des droits coutumiers reconnus.* »⁸³⁶ Le même article reconnaît au même personnage le droit de justice dès lors qu'il s'agit d'une affaire coutumière. Ces dispositions créent évidemment un nouveau niveau de gestion foncière, où le juge peut se trouver partie, tout cela posant donc de multiples problèmes potentiels par rapport à l'organisation domaniale et foncière de droit commun.

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

Outre les revenus spécifiques du domaine public et privé des collectivités (pour les communes, voir notamment l'article 10.D et E, loi n° 2002-017 du 11 juin 2002, déterminant le régime financier des ré-

⁸³⁴ Il ne s'agit pas d'une hypothèse d'école puisque la ville de Niamey a mis en place depuis de longues années un acte de cession foncière qui est à la fois un contrat de vente et par certaines de ses dispositions, une concession urbaine. D'autres villes procèdent de manière semblable.

⁸³⁵ Décret n° 83-139/PCMS/MI du 13 octobre 1983, portant statut de la chefferie traditionnelle.

⁸³⁶ Art. 11, décret n° 83-139.

gions, des départements et des communes), celles-ci peuvent aussi, le cas échéant, bénéficier des revenus du domaine privé de l'État situé sur leur territoire⁸³⁷. Cette disposition de principe demeure ambiguë dans la mesure où la loi prévoit que ces revenus puissent être « cédés ». Au demeurant, l'absence réelle d'identification des composantes des différents domaines des parties intéressées ne permet pas à cette disposition de jouer, sinon de manière informelle, par la vente des terrains pratiquée par les collectivités, en dehors des prescriptions légales.

Par ailleurs, il faut tenir compte aussi de la fiscalité directe ou indirecte. C'est ainsi que la commune reçoit les revenus générés par la taxe foncière, la taxe immobilière, les frais d'établissements des titres fonciers des champs (art. 10, loi n° 2002-017), auxquels on peut ajouter, car il y a un lien avec le foncier, les patentes, les taxes de voirie, la taxe municipale, la taxe sur la valeur locative des locaux à usage professionnel, la taxe sur les terrains bâtis insuffisamment mis en valeur, les frais d'établissement des actes de cession de terrains bâtis, la taxe de mutation du titre de propriété (même référence). On devrait ajouter à la liste les taxes indirectes portant par exemple sur l'occupation du domaine public, les taxes rémunératoires souvent liées aussi à ce dernier.

VI. La gestion des ressources naturelles

Le Niger, comme bon nombre de pays de la zone sahélienne, disposait, jusqu'au Code rural de 1993, d'une série de textes organisés mais spécifiques, sans lien rationnel entre les uns et les autres, en particulier, ne tenant pour ainsi dire jamais compte du droit domanial et foncier, ni de l'organisation administrative du territoire. L'ordonnance portant Code rural est venue apporter un minimum de cohérence dans cet ensemble avec le souci premier de tenter de dégager les grandes modalités d'une gestion intégrée des ressources naturelles, dont le sol, dans un souci de développement durable. Le Niger rejoignait ici la démarche de son voisin, le Burkina Faso, avec sa RAF (réforme agro-foncière). Depuis, une série de nouveaux textes relatifs notamment à la chasse et à la faune (loi n° 98-007), au régime de l'eau (loi n° 98-041), à la pêche (loi n° 98-042), au droit forestier (loi n° 2004-040), est venue renforcer cette situation et en même temps, la rendre plus complexe car il convient dorénavant de faire une lecture croisée de ces différentes lois (et de leurs textes d'application) avec le Code rural et son dispositif d'application.

En effet le Code rural, outre les modes de gestion des ressources foncières agricoles, des ressources liées au pastoralisme, traitait aussi des ressources végétales (régime forestier : art. 58 à 107). Le droit forestier actuel est donc un « mariage » entre les dispositions du Code rural (pour celles que la loi de 2004 n'a pas abrogées) et de celles de cette même loi de 2004. Sur un certain nombre de points, ces dispositions s'accordent avec quelques principes de l'organisation domaniale et foncière : il existe des forêts domaniales du domaine public, du domaine privé de l'État et des collectivités. Mais surtout, « *les forêts non appropriées selon les règles du Code civil et de l'immatriculation et sur lesquelles, après enquête publique et contradictoire, il n'apparaît pas l'existence de droits coutumiers exercés collectivement ou individuellement, appartiennent à l'État ou aux collectivités territoriales* »⁸³⁸. Il faut présumer que le classement de ces forêts, après enquête, déterminera de quel domaine elles relèvent.

Le Code rural tenait compte aussi des dispositions de la loi portant régime de l'eau, sous la forme de l'ordonnance n° 93-014 du 2 mars 1993, laquelle a partiellement mis à jour les dispositions relatives au domaine public naturel⁸³⁹ et au domaine artificiel (art. 4, ordonnance n° 93-014) pour tout ce qui touche, de près ou de loin, à l'eau. Les modifications intervenues à la suite de la promulgation de la loi n° 98-041, modifiant l'ordonnance de 1993, ne sont pas de nature à avoir des conséquences sur le régime foncier rural.

⁸³⁷ Art. 29 de la loi précitée.

⁸³⁸ Art. 59, ordonnance n° 93-015.

⁸³⁹ Art. 3, ordonnance n° 93-014 : « *Font partie du domaine public naturel : 1) les cours d'eau permanents ou non, flottables ou non, navigables ou non, les lacs, étangs et sources ayant un caractère permanent ou saisonnier dans la limite des plus hautes eaux avant débordement ainsi qu'une bande de 25 mètres au-delà de cette limite ; 2) les nappes d'eau souterraine ; 3) les sources thermales et minérales.* »

On signalera enfin que le Code rural a pris en considération les enseignements des approches expérimentales de la gestion des ressources forestières du Projet Énergie II initié en 1989. Ces approches avaient pour but de favoriser le renouvellement et la gestion à long terme de ressources forestières limitées, très fragiles écologiquement, et gérées par une Administration d'État *ad hoc*, en permettant aux collectivités coutumières de se « réapproprier »⁸⁴⁰ la ressource et son exploitation. « *Fondamentalement, il s'agit d'introduire les acteurs ruraux dans la filière d'exploitation du bois-énergie, en légitimant leurs rôles par la création de marchés ruraux de bois-énergie. Ils créent LEUR marché, approvisionné par le bois des forêts sous LEUR responsabilité, par des bûcherons-exploitants de LEUR village.* »⁸⁴¹

Cette action a exigé de profondes modifications institutionnelles sous la forme de l'ordonnance n° 92-037 du 21 août 1992 et de deux textes d'application (décret n° 92-279/PM/MHE du 21 août 1992, et arrêté n° 09/MHE/DE du 23 février 1993), confirmant le transfert aux acteurs locaux identifiés d'un certain nombre des pouvoirs forestiers de l'État. Ce dispositif sur la forêt a été complété par la loi n° 2004-040 du 8 juin 2004, portant régime forestier au Niger, qui, précisons-le, n'abroge pas les textes mentionnés précédemment et demeure par ailleurs en cohérence avec les dispositions du Code rural, même si le Code forestier modifie légèrement un certain nombre de dispositions de celui-ci, comme par exemple les articles du titre III du Code rural relatifs à la définition de la forêt. Bien au contraire, il en facilite l'interprétation et donc l'application.

Le bilan de ces actions est largement positif. La gestion des ressources forestières est plus facile à contrôler car les acteurs locaux, premiers concernés, bénéficient directement, à travers les marchés ruraux où ils commercialisent le bois, des retombées financières et économiques de l'opération⁸⁴². La réussite de la démarche est d'ailleurs attestée par les conflits ouverts ou non qu'elle suscite, en particulier avec les anciens bénéficiaires de la filière bois, à savoir les commerçants-transporteurs, mais aussi les agents forestiers.

Le plus important des enseignements tirés de l'expérience est sans doute le constat que « *le recours à la gestion communautaire locale des ressources renouvelables ne signifie pas que le point de vue de l'État soit secondaire par rapport à celui des communautés locales, ni celui des exploitants forestiers (les commerçants-transporteurs du Niger...). Il ne peut y avoir de solution viable à long terme que sur la base d'un accord entre les trois parties pour un nouveau mode de gestion et d'exploitation des ressources. Cela nécessite le recours à la négociation patrimoniale.* »⁸⁴³

⁸⁴⁰ Ce terme est à apprécier dans son contexte coutumier et non pas selon une définition strictement juridique.

⁸⁴¹ Mahamane E. H. L., Montagne P., Bertrand A., Babin D., *La création de nouveaux communs comme outils de développement rural local : l'exemple des marchés ruraux de bois-énergie au Niger*, Contribution à la Fifth Annual Common Property Conference (24-28 mai 1995), Bodo, Norvège.

⁸⁴² La contribution précitée donne quelques indications chiffrées : les marchés ruraux produisent 10 % de la consommation urbaine de bois-énergie pour un chiffre d'affaires d'environ 60 millions de francs CFA pour les producteurs. Ces recettes sont réparties entre les bûcherons, les gestionnaires et les caisses villageoises. Il faut y ajouter des recettes fiscales partagées entre les villages, les collectivités et le trésor public. Ces actions ont permis de multiples investissements, par exemple des pépinières, classes, infirmeries, etc.

⁸⁴³ *La création de nouveaux communs...* ; contribution précitée, p. 11.

Annexe : Éléments de législation relatifs au Niger

• Organisation et administration du territoire

- Ordonnance n° 93-28 du 30 mars 1993, portant statut de la chefferie traditionnelle en République du Niger
- Décret n° 93-085/PMIMI du 15 avril 1993, portant modalités d'application de l'ordonnance n° 93-028 du 30 mars 1993, portant statut de la chefferie traditionnelle en République du Niger
- Loi n° 98-30 du 14 septembre 1998, portant création des départements et fixant leurs limites et le nom de leur chef-lieu
- Loi n° 98-31 du 14 septembre 1998, portant création des régions et fixant leurs limites et le nom de leur chef-lieu
- Loi n° 98-032 du 14 septembre 1998, déterminant le statut des communautés urbaines
- Loi n° 2001-023 du 10 août 2001, portant création de circonscriptions administratives et de collectivités territoriales
- Loi n° 2002-012 du 11 juin 2002, déterminant les principes fondamentaux de la libre administration des régions, des départements et des communes, ainsi que leurs compétences et leurs ressources
- Loi n° 2002-013 du 11 juin 2002, portant transfert de compétences aux régions, départements et communes
- Loi n° 2002-014 du 11 juin 2002, portant création des communes et fixant le nom de leurs chefs-lieux
- Loi n° 2002-015 du 11 juin 2002, portant création de la communauté urbaine de Niamey
- Loi n° 2002-016 du 11 juin 2002, portant création des communautés urbaines de Maradi, Tahoua et Zinder
- Loi n° 2002-017 du 11 juin 2002, déterminant le régime financier des régions, des départements et des communes
- Décret n° 2003-176/PRN/MI/D du 18 juillet 2003, déterminant les modalités de mise à la disposition des collectivités territoriales des services techniques déconcentrés de l'État
- Décret n° 2003-177/PRN/MI/D du 18 juillet 2003, déterminant les règles de fonctionnement des organes délibérants et exécutifs des collectivités territoriales
- Décret n° 2003-178/PRN/MI/D du 18 juillet 2003, déterminant les conditions dans lesquelles la région, le département, la commune ou la communauté urbaine peuvent contracter des emprunts
- Décret n° 2004-257/PRN/MI/D du 14 septembre 2004, déterminant l'organisation et les modalités de tenue de réunions entre plusieurs collectivités territoriales
- Décret n° 2004-259/PRN/MI/D du 14 septembre 2004, portant installation des communes urbaines et rurales du Niger

- Décret n° 2005-036/PRN/MI/D du 18 février 2005, déterminant les attributions du ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation
- Décret n° 2005-103/PRN/MI/D du 22 avril 2005, portant organisation du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation
- Loi n° 2005-25 du 12 juillet 2005, portant modification de la loi n° 2002-012 du 11 juin 2002, déterminant les principes fondamentaux de la libre administration des régions, des départements et des communes ainsi que leurs compétences et leurs ressources
- Décret n° 2005-268/PRN/MI/D du 14 octobre 2005, portant composition, fonctionnement et fonctionnement du Haut Conseil des collectivités territoriales
- Décret n° 2005-270/PRN/MI/D du 14 octobre 2005, déterminant le taux maximal des indemnités et avantages attribués aux maires, aux présidents des conseils municipaux et aux délégués de communes
- Décret n° 2005-361/PRN/PM du 30 décembre 2005, portant création d'un Haut Commissariat à la Modernisation de l'État (HCME) et déterminant les attributions du Haut commissaire
- Décret n° 2005-362/PRN/PM du 30 décembre 2005, portant organisation du Haut Commissariat à la Modernisation de l'État
- Décret n° 2005-315/PRN/MI/D du 11 novembre 2005, fixant les modalités de désignation des membres du Haut Conseil des collectivités territoriales

● Domaines/Foncier

Domaine public

- Décret modifié du 29 septembre 1928, portant réglementation du domaine public et des servitudes d'utilité publique
- Décret n° 68-106/MTP/M/U du 31 juillet 1968, déterminant les règles relatives au classement, au reclassement, au déclassement, au transfert, à la désaffectation et à l'usage de la voirie, des collecteurs de drainage et d'égouts, des fontaines et des puits, ainsi que des installations de distribution d'eau et d'électricité de l'État, des arrondissements et des communes
- Décret n° 68-107/MTP/M/U du 31 juillet 1968, portant déclaration de la voirie d'intérêt général et de la voirie d'arrondissement
- Décret n° 68-108/MTP/M/U du 31 juillet 1968, portant classement des collecteurs publics de drainage et d'égouts
- Décret n° 69-12/MTP/M/U du 11 janvier 1969, modifiant l'article 1 du précédent

Domaine privé

- Décret n° 55-580 du 20 mai 1955, portant réorganisation foncière et domaniale en AOF et en AEF
- Ordonnance n° 59-113 PCN du 11 juillet 1959, portant réglementation des terres du domaine privé de la République du Niger
- Ordonnance n° 59-114 PCN du 11 juillet 1959, réglementant les permis urbains d'habiter accordés dans les zones loties d'habitat traditionnel des centres urbains de la République du Niger
- Ordonnance n° 59-115 PCN du 11 juillet 1959, portant fixation des tarifs d'aliénation et d'occupation des terres domaniales de la République du Niger
- Loi n° 65-6 du 8 février 1965, déterminant l'administration des arrondissements et des communes, les règles d'aliénation et de gestion du domaine public et privé, ainsi que leurs ressources

- Loi n° 61-37 du 24 novembre 1961, réglementant l'expropriation pour cause d'utilité publique et l'occupation temporaire
- Loi n° 64-016 du 16 juillet 1964, incorporant au domaine privé de l'État les terres et immeubles immatriculés non mis en valeur ou abandonnés
- Décret n° 71-33/MF/ASN du 16 février 1971, portant transfert et cession d'immeubles au domaine public des arrondissements et communes
- Décret n° 71-34/MF/ASN du 26 février 1971, portant création d'une commission technique interministérielle de contrôle des opérations immobilières de biens de l'État
- Loi n° 71-314 du 6 septembre 1971, modifiant la loi n° 65-6 du 6 février 1965, déterminant l'administration des arrondissements et des communes, les règles d'aliénation de leur domaine public et privé, ainsi que leurs ressources
- Ordonnance n° 75-37 du 4 octobre 1975, portant loi de Finances pour l'année budgétaire 1976 (modifiant les tarifs d'aliénation des terres domaniales prévus par l'ordonnance n° 59-115 du 11 juillet 1959)
- Ordonnance n° 79-28 du 25 octobre 1979, portant fixation des tarifs d'aliénation et d'occupation des terres domaniales de la République du Niger
- Ordonnance n° 83-18 du 16 juin 1983, portant modification des contributions foncières et assimilées
- Arrêté n° 01/PM de janvier 1986, portant création d'une Commission technique consultative en matière d'attribution de parcelles
- Ordonnance n° 93-015 du 2 mars 1993, fixant les principes d'orientation du Code rural
- Décret n° 97-006/PRN/MAG/EL du 10 janvier 1997, portant réglementation de la mise en valeur des ressources naturelles rurales

Propriété foncière

- Décret du 26 juillet 1932, portant réorganisation du régime de la propriété foncière en AOF
- Décret n° 46-299 du 23 février 1946, portant règlement du statut de la copropriété des immeubles divisés par appartement en AOF
- Décret n° 55-580 du 20 mai 1955, portant réorganisation foncière et domaniale en AOF et en AEF
- Loi n° 61-37 du 24 novembre 1961, réglementant l'expropriation pour cause d'utilité publique et l'occupation temporaire

Droits coutumiers

- Loi n° 61-30 du 19 juillet 1961, fixant la procédure de confirmation et d'expropriation des droits fonciers coutumiers
- Ordonnance n° 93-015 du 2 mars 1993, fixant les principes d'orientation du Code rural
- Décret n° 97-006/PRN/MAG/EL du 10 janvier 1997, portant réglementation de la mise en valeur des ressources naturelles rurales
- Décret n° 97-367/PRN/MAG/EL du 2 octobre 1997, déterminant les modalités d'inscription des droits fonciers au dossier rural
- Arrêté n° 098/MDA/CNCR/SP du 25 novembre 2005, portant organisation, attributions et modalités de fonctionnement des commissions foncières de communes, de villages ou tribus
- Arrêté n° 013/MDA/CNCR/SP du 19 avril 2006, portant organisation, attributions et fonctionnement des secrétariats permanents régionaux du Code rural

- **Urbanisme/Habitat**

- Décret du 15 mai 1936, fixant les dispositions à prendre pour la réparation ou la démolition des constructions dangereuses
- Arrêté général n° 3767 du 13 décembre 1939, sur les conséquences des plans généraux d'extension et d'aménagement, et les plans d'alignement
- Ordonnance n° 45-1423 du 28 juin 1945, portant attribution du ministre des Colonies en matière d'urbanisme
- Décret n° 46-1496 du 18 juin 1946, fixant les modalités d'établissement des projets d'aménagement régionaux ou urbains
- Arrêté n° 551 du 6 août 1957, portant création de la Commission d'urbanisme de la ville de Niamey
- Décret n° 61-066 du 13 avril 1961, portant création d'une Commission nationale de l'urbanisme et de l'habitat, complété par les décrets n° 61-135 du 1er juillet 1961, n° 62-92 du 1er avril 1962 et n° 62-292 du 2 novembre 1962
- Décret n° 64-133/MTP/M/U du 3 juillet 1964, portant réglementation du permis de construire dans la ville de Niamey

- **Développement rural, Ressources naturelles**

- Ordonnance n° 93-015 du 2 mars 1993, fixant les principes d'orientation du Code rural
- Ordonnance n° 96-067 du 9 novembre 1996, portant régime des coopératives rurales
- Décret n° 96-430 du 9 novembre 1996, déterminant les modalités d'application de l'ordonnance portant régime des coopératives rurales
- Ordonnance n° 97-001 du 10 janvier 1997, portant institutionnalisation des études d'impact sur l'environnement
- Décret n° 97-006/PRN/MAG/EL du 10 janvier 1997, portant réglementation de la mise en valeur des ressources naturelles rurales
- Décret n° 97-007/PRN/MAG/EL du 10 janvier 1997, fixant le statut des terroirs d'attache des pasteurs
- Décret n° 97-008/PRN/MAG/EL du 10 janvier 1997, portant organisation, attributions et fonctionnement des institutions chargées de l'application des principes d'orientation du Code rural
- Décret n° 97-367/PRN/MAG/EL du 2 octobre 1997, déterminant les modalités d'inscription des droits fonciers au dossier rural
- Décret n° 97-368/PRN/MHE du 2 octobre 1997, déterminant les modalités d'application de l'ordonnance n° 93-014 portant régime de l'eau
- Loi n° 98-007 du 29 avril 1998, fixant le régime de la Chasse et de la Protection de la faune
- Loi n° 98-041 du 7 décembre 1998, modifiant l'ordonnance n° 93-014 du 2 mars 1993, portant régime de l'eau
- Loi n° 98-042 du 7 décembre 1998, portant régime de la pêche
- Loi n° 98-056 du 29 décembre 1998, portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement
- Décret n° 98-295/PRN/MH/E du 29 octobre 1998, déterminant les modalités d'application de la loi n° 98-007 du 29 avril 1998, portant régime de la chasse et de la protection de la faune
- Loi n° 2001-040 du 31 décembre 2001, portant orientation de la politique d'aménagement du territoire
- Loi n° 2004-040 du 8 juin 2004, portant régime forestier au Niger

- Loi n° 2004-050 du 22 juillet 2004, fixant l'organisation et la compétence des juridictions en République du Niger

FICHE PAYS

20

Rwanda

I. Le cadre général

Le Rwanda est un pays extrêmement petit, « *l'un des plus petits États africains par sa superficie* »⁸⁴⁴ puisque celle-ci n'est que de 26 338 km². Il se divise en trois grandes zones géographiques orientées Nord-Sud : à l'est, des collines séparées par des bas-fonds et lacs marécageux, d'une altitude moyenne de plus de 1 000 m (les « mille collines » identifiées dans la littérature comme dans la vie quotidienne ; c'est aussi le nom d'un très grand hôtel de Kigali) ; au centre, des plateaux dont l'altitude peut atteindre 2 000 m ; enfin, à l'ouest, une zone plus montagneuse, au relief marqué par des sommets comme le mont Karisimbi (4 619 m), surplombant la Rift Valley et le lac Kivu, frontière avec le Congo démocratique.

De très petite superficie, le Rwanda est un pays extrêmement peuplé. À la mi-1999, la population était estimée à 8,2 millions d'habitants, soit une densité de plus de 311 habitants par kilomètre carré, en croissance de plus de 2 % par an. Cette population se répartit en Tutsi (tradition pastorale), Hutu (tradition agricole), et Twa (chasseurs cueilleurs de la forêt). 45 % de catholiques, autant d'animistes. La capitale Kigali compterait aujourd'hui plus d'un million d'habitants, chiffre estimé faute de données certaines récentes.

Il y a trois langues officielles : le kinyarwanda, le français (en voie de diminution), et l'anglais, largement importé par les exilés rwandais en Ouganda revenus au pays depuis la guerre.

Le Rwanda se trouve confronté à un problème démographique quantitatif dramatique, amplifié par le fait que « *l'agriculture (dont l'élevage) occupe 98 % des actifs* »⁸⁴⁵ ; comme le dit un dicton rwandais, « *sous chaque feuille de bananier se trouve un Rwandais* ». Il en résulte donc d'une part une taille moyenne extrêmement réduite de la majorité des parcelles familiales (0,5 ha, parfois moins) donc insuffisante pour nourrir les familles en question, mais aussi une insuffisance du nombre des terres nécessaires, même en supposant que soient distribuées aux ruraux toutes celles qui composent aujourd'hui les parcs et réserves naturelles.

Si le pays dispose de sa propre monnaie, le franc rwandais (0,27 euros en 2000), il n'a que des ressources limitées sur le plan économique. Ces ressources sont largement fondées sur l'agriculture et l'élevage (48 % du PIB en 1998) : beaucoup de productions alimentaires à destination principalement des marchés locaux (banane plantain, patate douce, manioc, haricot, sorgho, etc.), mais aussi des cultures d'exportation dont le thé et le café. L'élevage se partage entre celui des bovins (culture traditionnelle des Tutsi) et celui des ovins et caprins. Il existe quelques ressources minières, un peu d'or, du wolfram, et surtout du coltan (colombo tantalite), très recherché depuis quelques années. Les industries sont très limitées : brasseries, savonneries, fabriques de cigarettes, et fabriques de chaussures. Dans ce domaine, le pays ne s'est pas remis des conséquences des années de guerre civile dont il sort lentement. Le tourisme enfin constituait un potentiel important, « *le tourisme est le pétrole rwandais* », disaient les officiels rwandais dans les années 1970⁸⁴⁶, mais lui aussi a été complètement arrêté par la guerre et il redémarre d'autant plus lentement que le potentiel touristique sous la forme de parcs nationaux, après avoir été largement ravagé durant la guerre, a été sérieusement mis à mal par les distributions de terre consécutives au retour de la paix. C'est sans doute un des problèmes contemporains les plus graves du pays, car le

⁸⁴⁴ Atlas de l'Afrique, Édition du Jaguar, Paris, 2000, p. 156.

⁸⁴⁵ Op. précité, p. 156.

⁸⁴⁶ Cité par Hervé Bourges et Claude Wauthier, op. cit. p. 183.

tourisme et toutes les activités dérivées constituaient sans aucun doute un des rares palliatifs à l'incapacité établie du secteur rural de fournir les emplois nécessaires.

II. L'organisation administrative territoriale

Il faut rappeler ici que, comme cela a été indiqué dans le bref historique ci-dessus, le Rwanda a été colonie allemande puis belge. Il est clair que ces présences étrangères ont fortement marqué le paysage administratif contemporain, la culture d'État qui fonde l'organisation administrative territoriale. Cette organisation repose donc sur une administration territoriale de l'État, assortie à une administration par des collectivités décentralisées. Ce système est globalement l'objet de multiples critiques depuis plusieurs années. Dans un document établissant la *Politique nationale de décentralisation* (mai 2000), le Gouvernement rwandais met en avant un certain nombre de ces éléments négatifs : « *participation insuffisante de la population dans la prise de décisions sur les questions la concernant ; (...) gestion des structures aux niveaux administratifs locaux qui contribue au manque de responsabilité et de transparence ; (...) cumul des pouvoirs aux mains d'une seule personne tant au niveau central qu'au niveau local. Par exemple, au niveau communal, le pouvoir est centralisé dans les mains d'une seule personne, le bourgmestre ; (...) une bureaucratie qui ne tient pas compte de l'avis de la population dans la gestion de ses affaires, parce que le système est généralement responsable à l'égard du Gouvernement central au lieu de l'être à l'égard de la population.* »⁸⁴⁷

On doit préciser aussi que l'organisation de l'occupation de l'espace est caractérisée par la dispersion des habitats, notamment dans les zones rurales, soit la plus grande partie du pays. Les villages sont peu nombreux, « *il est vrai que chaque enclos familial ou 'rugo' s'isole au milieu de sa bananeraie, que les cases se dissimulent au regard, que rares sont les villages, qu'il n'est pas d'habitat plus dispersé* »⁸⁴⁸. Ce mode d'occupation, remis en cause une première fois en 1975 par la politique de l'*Umuganda*, mais en vain, est aujourd'hui une nouvelle fois remis en cause par la politique d'implantation des *imidugu-du*⁸⁴⁹.

Il faut également souligner ici l'importance de l'Accord d'Arusha du 30 octobre 1992, qui par-delà l'accord de paix qu'il constitue, définit les orientations générales de la Constitution, visant à prévenir de nouveaux conflits, en insistant sur les questions de gouvernance et de participation à tous les niveaux de pouvoir.

C'est donc compte tenu des éléments précédents qu'il faut présenter le nouveau système décentralisé en cours de mise en place. La plus grande partie de ce dispositif d'organisation territoriale repose sur la loi organique n° 29/2005, portant organisation des entités administratives de la République du Rwanda. En vertu de ce texte, la République du Rwanda est divisée en provinces et la ville de Kigali (laquelle se trouve donc positionnée à l'égal d'une province), districts, secteurs, cellules et villages. Les provinces (au nombre de quatre) et la ville de Kigali sont subdivisées en districts. Les districts sont subdivisés en secteurs (*ungari*), lesquels sont divisés en cellules (*akagari*), elles-mêmes divisées en villages. Les dispositions générales de cette loi organique ont été complétées depuis par un certain nombre d'autres textes qui permettent notamment de faire la distinction entre les circonscriptions administratives et les collectivités décentralisées.

En ce qui concerne la province (*intara*), l'article 2 de la loi n° 01/2006 du 24 janvier 2006, portant organisation et fonctionnement de la province, la définit comme « *une entité territoriale* », sans lui reconnaître une personnalité juridique, à la différence des districts comme le montre la rédaction de l'article 3 de la même loi : « *La province est subdivisée en districts dotés de la personnalité juridique.* » On doit donc en déduire que cette « entité » n'est en fait qu'une circonscription administrative.

⁸⁴⁷ Ministère de l'Administration locale et des Affaires sociales, *Politique nationale de décentralisation*, Kigali, mai 2000, 40 p.

⁸⁴⁸ Bourges H. et Wauthier C., op. cit.

⁸⁴⁹ Il s'agit de regroupements « villageois » des anciennes occupations rurales dispersées (*rugos*) ; l'opération regroupement a été largement facilitée par les aménagements réalisés pour les réfugiés, notamment par l'UNHCR, mais aussi par d'autres aides extérieures. Si ces aménagements facilitent l'accès aux services (écoles, santé, etc.) et s'ils sont « rassurants » du point de vue de la sécurité, il n'est pas évident qu'ils soient pour autant populaires, d'autant que tous les problèmes d'organisation politique, économique mais aussi foncière, sont loin d'être résolus.

Le tableau ci-dessous présente ce schéma général d'organisation territoriale.

Il faut souligner que contrairement à la pratique de nombreux États africains, la séparation entre pouvoir d'État, plus ou moins déconcentré au niveau des circonscriptions administratives et pouvoirs publics locaux, n'est pas forcément évidente. Comme on le verra ci-après, disposer d'instances élues n'est plus le privilège exclusif des collectivités décentralisées. De même, la répartition des compétences n'est-elle plus organisée à partir de l'identification du local au regard du national. En définitive, le seul critère spécifique de différenciation est celui de la reconnaissance de la personnalité morale conférant capacité juridique et autonomie financière. Le tableau ci-après montre bien cette spécificité de l'approche rwandaise.

La loi précise en son article 10 que « *toutes les dispositions légales antérieures contraires à la présente loi organique sont abrogées* », ce qui revient à dire que ces textes antérieurs demeurent applicables pour celles de leurs dispositions permettant l'application de la nouvelle loi (et de ses textes d'application).

Tableau : L'organisation de l'administration territoriale au Rwanda

Circonscription administrative	Collectivité territoriale	Personnalité morale	Autonomie financière	Instance délibérante	Exécutif
Province (intara)		Non	Non	Consultative : Comité de coordination (préfet, secrétaire exécutif, chefs des services provinciaux, maires des districts et villes, responsables des services déconcentrés)	Préfet nommé
District	Zone rurale : District	Oui	Oui	Délibérante : . Conseil de District (membres élus par les secteurs : femmes, jeunes, sages) . Comité du développement communautaire	. Maire (président du conseil) . Comité exécutif élu (maire plus 3 secrétaires élus par le conseil en son sein)
	Zone urbaine : Villes : Statut variable selon la population de l'agglomération :				
	. « Grande ville » (+ 200 000 hab.) divisée en districts	Oui	Oui	Délibérante : Conseil de districts et Conseil de la ville (membres élus par les conseils de districts)	. Comité exécutif de la ville . Comités exécutifs des districts

Circonscription administrative	Collectivité territoriale	Personnalité morale	Autonomie financière	Instance délibérante	Exécutif
	. « Ville » divisée en cellules et secteurs	Oui	Oui	Délibérante : voir district rural	voir district rural
	. « Municipalité » cellules et secteurs	Oui	Oui	Délibérante : voir district rural	voir district rural
	. « Centre de négoce » cellules et secteurs	Oui	Oui	Délibérante : voir district rural	voir district rural
Secteur (ungari)		Non	Non	Consultative : Conseil de secteur (- membres de droit : membres du comité exécutif, coordinateur des comités exécutifs des cellules ; - membres élus : deux femmes, deux jeunes et deux « sages », pour chaque cellule, élus par les collègues correspondants de celles-ci)	- Président du conseil - Comité exécutif (10 membres élus) Deux sous-comités : . Comité du développement communautaire . Comité politico-administratif
Cellule (akagari)		Non	Non	Consultative : Conseil de cellule (tous les citoyens de 18 ans et plus, ressortissants de la cellule)	Comité exécutif

Mais il importe de préciser qu'il s'agit là, pour les autorités rwandaises, d'une première phase d'un processus dynamique d'extension de la décentralisation, celle-ci devant progressivement se concrétiser dans la transformation de circonscriptions en collectivités, au rythme de ce que l'on pourrait appeler « l'apprentissage du pouvoir local ».

Tableau : Prévion d'évolution de la décentralisation au Rwanda

Phase 1		Phase 2		Phase 3	
Circonscriptions	Collectivités déc.	Circonscriptions	Collectivités déc.	Circonscriptions	Collectivités déc.
<i>Intara</i> (province)		<i>Intara</i> (province)			
<i>Akarere</i> ou <i>uturere</i> (district)	<u>Zones rurales</u> : <i>Akarere</i> districts <u>Zones urbaines</u> : villes	<i>Akarere</i> ou <i>uturere</i> (district)	<u>Zones rurales</u> : <i>Akarere</i> districts <u>Zones urbaines</u> : villes	<i>Akarere</i> ou <i>uturere</i> (district)	<u>Zones rurales</u> : <i>Akarere</i> districts <u>Zones urbaines</u> : villes
<i>Ungari</i> ou <i>umurenge</i> (secteur)		<i>Ungari</i> ou <i>umurenge</i> (secteur)	<i>Ungari</i> ou <i>umurenge</i> (secteur)	<i>Ungari</i> ou <i>umurenge</i> (secteur)	<i>Ungari</i> ou <i>umurenge</i> (secteur)
<i>Akagari</i> ou <i>utugari</i> (cellule)		<i>Akagari</i> ou <i>utugari</i> (cellule)		<i>Akagari</i> ou <i>utugari</i> (cellule)	<i>Akagari</i> ou <i>utugari</i> (cellule)

• L'administration territoriale de l'État

. La province

La province (*intara*) est le fondement du système, même si elle se situe en haut de celui-ci. L'article 2 de la loi n° 01/2006 précitée dispose : « *La province est une entité territoriale de la République du Rwanda. Son administration est dépositaire de l'autorité de l'État. Elle est dotée de l'autonomie de gestion dans l'exécution de son budget.* » La province, même si elle n'est pas dotée de la personnalité morale, dispose cependant d'une délégation pour l'exécution du budget provincial. Les fonctions de la province sont principalement de coordonner les activités de développement des districts, donc, de veiller à l'exécution de la politique générale de l'État dans les districts, et d'assurer la sécurité des personnes et des biens (art. 4, loi n° 01/2006). La province ne dispose pas d'instances élues. Selon les dispositions de l'article 5 de la loi précitée, la province comprend trois organes administratifs : le comité de coordination, le gouverneur et le secrétariat exécutif. On remarquera la place prépondérante reconnue au comité.

Le comité de coordination est composé : du gouverneur, qui en est le président de droit ; du secrétaire exécutif de la province, qui en est le secrétaire, lui aussi nommé par l'État ainsi que les chefs des services provinciaux ; des maires des districts qui composent la province ; des représentants de l'Administration centrale dans la province, autrement dit des responsables des services déconcentrés ; des directeurs d'unités à la province (autrement dit, les chefs des services de celle-ci) ; de la coordinatrice du Conseil national des femmes à la province ; le coordinateur du Conseil national des jeunes à la province (art. 7, loi précitée). Il ne s'agit donc pas d'un organe élu, mais nommé, même si des élus (les maires) figurent dans sa composition. Le comité a des compétences diverses : d'abord une fonction de conseil auprès du gouverneur ; ensuite d'assistance au gouverneur dans sa fonction de coordination des districts ; encore, d'approuver le plan d'activités annuel et le budget de la province ; de déterminer les activités de la province qui peuvent être dévolues aux districts et aux villes (art. 8, loi précitée). À travers ces compétences, on mesure clairement le degré de déconcentration, très fort, ainsi établi. La province se trouve bel et bien, à l'échelle de son territoire, délégataire de l'autorité de l'État, y compris pour transférer des compétences à des collectivités décentralisées, mais aussi pour répartir les subventions, ce qui lui donne naturellement une forte influence sur les pouvoirs publics locaux, même si les représentants de ceux-ci sont membres de droit du comité.

Le gouverneur, nommé par arrêté présidentiel, « *est le délégué et le dépositaire de l'autorité de l'État dans la province et il est chargé de la mise en exécution des attributions de la province. Le gouverneur de province exerce ses fonctions sous l'autorité hiérarchique directe du ministre ayant*

l'Administration locale dans ses attributions » (art. 16, loi précitée). Le gouverneur est assisté par le secrétaire exécutif.

Le secrétaire exécutif et les directeurs d'unités (des services administratifs provinciaux) sont nommés par arrêté du Premier ministre.

L'ungari ou umurenge (« secteur »)

Il correspond à la subdivision des districts (voir ci-après), qui sont des collectivités décentralisées en même temps que des circonscriptions administratives. Le secteur est subdivisé en cellules. Il est organisé sur un principe fondamental : celui de la représentation des cellules qui le constituent, pour constituer les organes du secteur. Les règles relatives à l'organisation institutionnelle de l'*ungari* sont fixées par l'arrêté présidentiel n° 37/01 du 23 décembre 1998, portant création de nouvelles institutions politiques applicables aux secteurs et aux cellules qui composent le secteur mais aussi par l'instruction ministérielle n° 02/0704/1 du 31 mars 1999, portant mesure d'exécution de l'arrêté présidentiel du 23 décembre 1998. Ces dispositions n'ont pas été abrogées par les textes subséquents et sont nécessaires à l'application de ceux-ci ; ils doivent donc être considérés comme applicables. Il en va de même pour ceux applicables à la cellule.

Le secteur, bien que niveau de base de l'organisation administrative déconcentrée, dispose d'un « conseil de secteur », constitué par les membres du comité exécutif, les coordinateurs de comités exécutifs des cellules composant le secteur, de deux représentants des femmes, deux représentants des jeunes, et de deux « *personnes intègres* » (en fait deux sages ou notables) élus par chaque cellule (*akagari*) constitutive du secteur. Ce conseil approuve les plans et programmes d'activité du secteur, approuve le budget annuel, contrôle les activités du comité exécutif, veille à la sécurité.

Le secteur dispose également d'un comité exécutif composé de dix membres : le président qui est le président du Conseil, et dix secrétaires spécialisés⁸⁵⁰. Ils sont élus par un collège électoral composé du conseil et des présidents des conseils des cellules. Ce comité se subdivise en deux sous-comités, les comités du développement communautaire (CDC) et les comités politico-administratifs (CPA). Ce comité assure l'administration journalière du secteur, de l'exécution des décisions du conseil, de la préparation des rapports trimestriels et annuels, de la fourniture des services, de l'identification des besoins de développement.

L'akagari (« cellule »)

La cellule *Unité de base politico-administrative du pays*⁸⁵¹, qui est une subdivision du secteur, comprend les mêmes structures que celles du secteur, ce qui est logique dans la mesure où les instances du secteur, comme on l'a vu, sont composées de représentants élus par les cellules.

Il y a donc d'abord un conseil de l'*akagari*, qui est composé de tous les citoyens âgés de 18 ans et plus. Ce conseil a une fonction de mobilisation, de discussion, d'identification des priorités de la cellule. C'est donc une sorte d'« *espace public* » ouvert à tous les citoyens, prenant toutes les décisions à l'échelle de la cellule. Le conseil est aussi en charge de la justice *gacaca*, justice de proximité qui fonctionne sur des bases traditionnelles modernisées par une loi de 2001⁸⁵². Cette nouvelle forme de justice, restructurée, reprend des pratiques qui étaient mises en œuvre pour les conflits locaux liés à la vie quotidienne (foncier, problèmes familiaux, etc.), sans être strictement reconnues comme des modalités judiciaires. Les *gacaca* sont maintenant des juridictions, dont le rôle prioritaire est de régler les suites des génocides, mais qui doivent aussi devenir les juridictions de base de droit commun.

Le comité élit en son sein un comité exécutif de l'*akagari* (CEA) composé de dix membres (un président et neuf secrétaires chargés de fonctions spécifiques). Ce comité assure l'administration quotidienne de la cellule, supervise la préparation des plans de développement, veille à la mise en œuvre des décisions

⁸⁵⁰ Secrétaire exécutif, secrétaires chargés : du Développement économique ; de la Sécurité ; de l'Éducation, de la Culture et de la Formation ; de la Santé ; de la Jeunesse ; du Genre et de la Promotion féminine ; des Finances et de la Trésorerie ; de l'Information.

⁸⁵¹ *Politique nationale de Décentralisation*, ministère de l'Administration locale, Kigali, mai 2000, p. 13.

⁸⁵² Loi n° 40/2000 du 26 janvier 2001, portant création des « Juridictions Gacaca » et organisation des poursuites des infractions constitutives du crime de génocide ou crimes contre l'Humanité, commises entre le 1^{er} octobre 1990 et le 31 décembre 1994 ; *Journal officiel de la République rwandaise*, Année 40 n° 6, p. 3.

du conseil, organise la mobilisation de la population pour les activités de développement, gère les ressources financières et matérielles selon les directives du conseil.

Le comité de développement communautaire est chargé quant à lui de toutes les activités liées au plan de développement communal.

• Les districts, collectivités décentralisées

Cela ressort de l'article 3 de la loi n° 01/2006 précitée, qui dispose : « *La province est subdivisée en districts dotés de la personnalité juridique* ». On notera ici la disparition des « villes » de la législation précédente, lesquelles, comme indiqué sur le tableau plus haut, n'étaient en pratique que des districts urbains.

. Les dispositions générales

Le régime juridique du district est désormais fixé par la loi n° 08/2006 du 24 février 2006, portant organisation et fonctionnement du district, qui remplace donc celle de 2001⁸⁵³. L'article 2 de la loi de 2006 définit le district comme « *une entité administrative autonome dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie administrative et financière* ». Le district est créé par la loi. Chaque district est subdivisé en « secteurs » eux-mêmes divisés en « cellules », elles-mêmes divisées en « villages » comme on l'a déjà indiqué plus haut. Ce découpage interne est proposé par le conseil de district et établi par arrêté présidentiel. Par contre, les limites du district lui-même sont fixées par la loi qui le crée. On doit remarquer que, sauf erreur, il n'existe pas actuellement de dispositions relatives au village.

Les compétences du district sont fixées par les lois et règlements ; elles consistent notamment dans : la mise en œuvre de la politique de l'État ; la fourniture de services publics, notamment au niveau du secteur ; l'établissement, la coordination et la mise en œuvre des programmes de développement ; la promotion de la solidarité et la coopération avec d'autres districts (art. 5). Cette énumération des compétences est complétée par l'énoncé d'un principe très fort, surtout dans un contexte où l'on prône très vigoureusement la démarche participative : « *Le district doit appuyer les activités dans lesquelles la population s'engage. Il doit tenir compte des aspirations de la population lors de la planification de l'action au développement et coordonner les activités de développement en cours dans le district* » (art. 6, loi n° 08/2006). L'exercice des compétences comme le fonctionnement du district se font sous la tutelle du ministre en charge de l'Administration locale.

Le district est administré, « *sur le plan politique* », par trois organes : le conseil de district, le comité exécutif et le comité de sécurité. Ces organes sont assistés techniquement par deux autres : le secrétariat exécutif et le Comité de développement du district (art. 9, loi n° 08/2006).

. Le conseil de district

Il est l'instance délibérante du district. Il est composé des conseillers élus au niveau des secteurs (un représentant par secteur), des trois conseillers membres du Bureau du Conseil national de la jeunesse au niveau du district, de la coordinatrice du Conseil national des femmes au niveau du district, et des « *conseillers féminins représentant au moins trente pour cent (30 %) des membres du conseil de district* » (art. 10, loi n° 08/2006). Les représentants des femmes et des jeunes sont élus par la population des secteurs ; chaque secteur élit une personne ; les élus élisent entre eux leurs représentants dans le conseil de district correspondant au tiers des conseillers élus pour représenter les secteurs. Les conseillers sont élus pour un mandat de cinq ans, le mandat étant renouvelable au maximum une fois. Les députés à l'assemblée nationale peuvent participer aux délibérations du conseil de district, mais sans droit de vote.

Le conseil élit en son sein un Bureau composé d'un président, d'un vice-président et d'un secrétaire. Cette élection précède celle du comité exécutif. En outre, le conseil doit mettre en place certaines commissions prévues à l'article 53 : Développement économique ; Promotion de la femme, de la jeunesse, de la culture, du sport et des affaires sociales ; Administrative, politique et juridique.

Le conseil a notamment pour compétences (art. 20 et 21, loi n° 08/2006) : la promotion d'une gouvernance fondée sur la démocratie, l'approbation du plan de développement, l'approbation du budget du district, le suivi des activités du comité exécutif, les règlements concernant les impôts et taxes, le contrôle de la gestion du patrimoine du district, les cessions patrimoniales.

⁸⁵³ Journal officiel de la République rwandaise, 40^e année, n° 4, 15 février 2001, p. 239.

Toutes les activités du district sont soumises à la tutelle exercée par le gouverneur de province pour le compte du ministre chargé de l'Administration territoriale. Par ailleurs, toutes les décisions relatives au budget, aux impôts et taxes, les opérations patrimoniales, les mesures relatives à la voirie, à l'assainissement, au personnel, sont soumises au préfet qui dispose de sept jours à compter de la notification pour manifester son désaccord éventuel pour défaut de légalité (art. 152, loi n° 08/2006). Le gouverneur avise le conseil de district qui doit réexaminer la délibération. Si le conseil maintient sa décision, le gouverneur demande une réunion du conseil pour expliquer les motifs de son désaccord. Faute d'accord à ce niveau, le gouverneur fait rapport au ministre de tutelle qui dispose de dix jours pour prendre une décision, faute de quoi, la délibération est réputée approuvée (art. 159, loi n° 08/2006).

Le comité exécutif du district

Comme le précise l'article 59 de la loi n° 08/2006, « le comité exécutif du district est composé de trois personnes dont au moins une femme, à savoir : le président du comité exécutif qui est également maire du district ; le vice-maire, chargé des Finances, de l'Économie et du Développement, qui remplace le maire en cas d'absence ; le vice-maire chargé des Affaires sociales. »

Le comité est chargé notamment, en vertu des dispositions de l'article 67, de la mise en application des décisions du conseil de district, de prendre les mesures destinées à assurer la sécurité, de superviser l'élaboration du plan de développement et de le soumettre au conseil, d'exécuter le budget, de veiller à l'utilisation des terres et assurer l'aménagement et la distribution des parcelles dans le district, de superviser le chef du Bureau des terres.

Le maire a la responsabilité de l'administration « journalière » du district. Il incarne l'autorité de l'État au niveau du district. Il signe tous les actes réglementaires et les documents contractuels. Il veille à l'exécution des décisions du conseil de district ; il élabore des rapports trimestriels et annuels à l'attention de l'Administration centrale et du conseil de district ; il distribue les parcelles (art. 80, loi n° 08/2006).

Les relations entre le Bureau du conseil et le comité exécutif ont été réglées par l'arrêté ministériel n° 002/07.01 du 15 septembre 2006, portant fonctionnement et collaboration du Bureau du conseil et le comité exécutif.

Le secrétariat exécutif

Il est nommé par le conseil de district après un concours. Notamment, il supervise le personnel du district, il élabore les règlements et coordonne les activités du district ; il prépare les documents soumis à la signature du maire ; il dirige les travaux, et de manière générale, assure le suivi effectif de toutes les activités administratives, juridiques et techniques du district.

Le comité du développement du district

Il est composé du vice-maire chargé des finances, de l'économie et du développement, du vice-maire chargé des Affaires sociales, du secrétaire exécutif du district, de l'agent chargé de la Planification, des secrétaires exécutifs des secteurs composant le district, de l'agent chargé du développement dans le comité exécutif du Conseil des femmes au niveau du district, de l'agent chargé du développement dans le comité exécutif du Conseil national de la Jeunesse, et de toute autre personne engagée dans les activités de développement du district (art. 89, loi n° 08/2006). Il élabore le plan de développement, contrôle et surveille les activités et projets de développement du district, contrôle l'administration et la gestion des finances des projets, organise la formation au développement (art. 90).

III. La gestion domaniale et foncière

L'organisation domaniale et foncière qui, comme dans les autres pays africains, apparaissait comme un mélange complexe de dispositions institutionnelles héritées de la présence coloniale belge en grande partie, et de règles coutumières, plus ou moins « traditionnelles », a été complètement refondue en 2005 (loi organique n° 08/2005 du 14 juillet 2005, portant régime foncier au Rwanda), après une longue période de réflexions et de travaux préparatoires illustrés notamment par le projet de Politique nationale foncière du Rwanda (octobre 2001), le Séminaire national sur la Politique nationale foncière (novembre

2001) ou encore le Séminaire sur l'inclusion des préoccupations des femmes rwandaises dans la politique et la loi foncière au Rwanda (juillet 2001)⁸⁵⁴.

• Les dispositions légales et réglementaires

La loi organique de 2005 « *détermine les modalités d'utilisation et de gestion de la terre au Rwanda. Elle fixe également les principes applicables aux droits reconnus sur l'ensemble des terres situées sur le territoire national, ainsi que tout ce qui s'y unit ou s'y incorpore, soit naturellement, soit artificiellement.* » Il faut ici mettre en évidence certains principes établis par les premiers articles du texte et qui permettent d'en comprendre tant l'esprit que la lettre d'un certain nombre de dispositions :

- « *La terre fait partie du patrimoine commun de tout le peuple rwandais ; les ancêtres, les générations présentes et futures...* » ;
- cette affirmation explique que « *seul l'État dispose d'un droit éminent de gestion de l'ensemble des terres situées sur le territoire national, qu'il exerce dans l'intérêt général de tous en vue d'assurer le développement rationnel économique et social...* » ;
- mais aussi que « *l'État est seul habilité à accorder des droits d'occupation et d'usage de la terre* » (art. 3, loi organique) ;
- « *l'homme et la femme ont des droits égaux sur la propriété foncière* » (art. 4, al. 2) ; il faut rappeler l'importance de ce principe dans un contexte dans lequel, au regard de la coutume (notamment successorale), la femme est largement exclue de l'accès à la terre ;
- « *toute personne physique ou morale qui possède la terre, acquise soit en vertu de la coutume, soit en vertu d'une autorisation régulièrement accordée par les autorités compétentes, soit par l'achat, en est reconnue propriétaire, liée par un contrat d'emphytéose en conformité avec les dispositions de la présente loi organique* » (art. 5, loi organique). Ce point est particulièrement important : on est propriétaire, mais seulement de l'utilité du terrain, pour une période déterminée, l'État conservant le droit éminent sur le sol, au nom de la Nation. C'est le système de la tenure qui est ainsi affirmé, mais qui n'exclut pas pour autant la propriété mais portant sur le droit foncier et non pas directement sur le terrain ;
- concernant plus précisément les droits coutumiers, il faut se référer à l'article 7, lequel dispose que la loi protège tous les droits sur la terre, « *qu'ils résultent de la coutume ou du droit écrit* », mais aussi, pour que les choses soient claires concernant la coutume, qu'« *est reconnu propriétaire des terres résultant de la coutume toute personne qui l'a héritée de ses parents, reçue de l'autorité compétente ou à travers d'autres voies et moyens reconnus dans la coutume du pays, soit par achat, don, échange et partage* ».

Cela étant établi, on retrouve des dispositions équivalentes à celles des pays qui établissent la propriété comme l'idéal de l'approche juridique. Il existe donc les catégories domaniales et les règles foncières relatives à la propriété. Ces réglementations peuvent varier selon qu'il s'agit de terres urbaines (celles qui sont comprises dans les limites des circonscriptions déclarées urbaines), ou rurales (les non urbaines) (art. 9, loi n° 08/2005).

. Le domaine public de l'État

Il est régi par les articles 12 et 13 de la loi organique. Il comprend « *toutes les terres qui sont affectées à un usage ou à un service public, ainsi que les terres publiques qui sont réservées à la protection environnementale de la Nation* » (art. 12). Autrement dit, aux éléments habituels, les terrains affectés à un usage ou à un service public, la définition ajoute la référence à l'environnement, avec toute l'incertitude du contenu de ce dernier. Une énumération est proposée dans le même article 12, incluant de manière classique les lits des cours d'eau, des lacs (après classement par arrêté ministériel), les bords des lacs et rivières jusqu'à une longueur déterminée par arrêté du ministre en charge de l'environnement, « *à partir du point le plus éloigné atteint par les eaux au cours des inondations successives, exception faite des inondations exceptionnelles* » ; les terres abritant des sources et points d'eau naturels (déterminés par arrêté ministériel) ; les « *terres nationales destinées à la protection de l'environnement et consti-*

⁸⁵⁴ Une analyse intéressante de cette situation est établie par Annie Kairaba dans son document : *Étude de cas : le Rwanda*, présenté à l'Atelier régional sur les problèmes fonciers en Afrique et dans le Moyen-Orient (Kampala, 29 avril-2 mai 2002).

tuées de forêts naturelles, des parcs, des marais protégés, des jardins et des lieux touristiques » ; les routes nationales et leurs emprises ; les terres et les immeubles bâtis affectés à un usage ou un service public, ainsi que ceux accueillant les services de l'Administration publique.

Ils sont inaliénables, insaisissables et imprescriptibles. Ils peuvent être concédés de manière provisoire, moyennant ou non le versement d'une redevance. On retrouve aussi la distinction entre le domaine public naturel et celui artificiel. Dans le premier cas, ils sont énumérés par la loi (lacs, cours d'eau navigables ou flottables ou non, routes nationales selon les diverses catégories prévues par la loi, terrains portant des édifices publics, etc.) ; dans le second, il faut un acte administratif de classement selon des modalités prévues par la loi.

. Le domaine privé de l'État

Là encore, le contenu établi par la loi est conforme aux règles habituelles : « *Le domaine privé de l'État comprend toutes les terres qui ne font pas partie de son domaine public et du domaine foncier des districts, de la ville de Kigali et des villes, ainsi que du domaine privé des particuliers* » (art. 14). À ce titre, font partie du domaine privé :

- « *les terres vacantes qui comprennent les terres en déshérence et les terres reprises par l'État suite à la confiscation définie par les dispositions de l'article 75 de la présente loi organique.* »⁸⁵⁵ Il faut préciser ici les modalités de l'article 75 qui vient d'être cité : « *Toute terre rentrant dans l'une des catégories suivantes peut être confisquée dans l'intérêt général, sauf motif légitime reconnu : 1) les terres réquisitionnées en vertu de l'article 74 de cette loi organique et remises au propriétaire, mais celui-ci n'a pu honorer l'engagement stipulé à l'alinéa 1 de l'article 78 (remise en état dans le délai maximal d'une année) de la présente loi organique ; 2) les terres réquisitionnées qui, dans les six ans suivant la réquisition, n'ont pas fait l'objet d'une demande de remise ; 3) les terres urbaines non exploitées pendant trois ans successifs* » ;
- les terres du domaine public après leur déclassement ;
- les terres achetées par l'État, ou acquises par don ou par expropriation ;
- « *les marais exploitables à des fins agricoles* » (en ce qui concerne les marais, ce rattachement doit être rapproché du régime établi par l'article 29 selon lequel « *les terres de marais appartiennent à l'État. Elles ne peuvent être cédées définitivement à des particuliers ni acquises sous prétexte de les avoir occupées pendant une longue durée* » ;
- les domaines forestiers de l'État. On mesure ici l'importance du changement apporté par la nouvelle loi au regard de l'ancien système dans lequel le domaine privé comprenait « *toutes les terres qui ne sont ni dans le domaine public, ni appropriées par les particuliers en vertu de la législation de droit écrit* », ce qui avait justifié le commentaire selon lequel « *Il (le domaine privé) constitue presque la totalité du territoire national vu que le domaine public de l'État est minime et que les particuliers détenteurs de certificat d'enregistrement ne forment qu'une minorité* »⁸⁵⁶.

Les terres du domaine privé (de l'État ou des autres acteurs publics) peuvent faire l'objet de cessions (mais toujours sous la forme de bail emphytéotique), ou de bail.

. Le domaine foncier privé des particuliers

La loi définit ainsi les terres qui relèvent ordinairement de la propriété privée. Ce domaine privé « *est constitué des terres acquises par le droit coutumier et par le droit écrit qui ne sont comprises ni dans le domaine public ni dans le domaine de l'État ou du district, de la ville de Kigali, des terres accordées par les autorités compétentes et des terres acquises par l'achat, le don, l'échange ou le partage* » (art. 11, loi n° 08/2005).

⁸⁵⁵ En ce qui concerne les terres vacantes, la loi, dans son article 2, en donne la définition suivante : « *Les terres vacantes sont des terres sur lesquelles personne n'exerce des droits fonciers exclusifs, soit qu'elles n'aient jamais été occupées, soit qu'elles aient été abandonnées et qu'elles sont de ce fait tombées en déshérence, soit qu'elles ne soient pas susceptibles d'appropriation par les particuliers.* »

⁸⁵⁶ Gasasira E., *Régime foncier et droit de la propriété*, Ministère de la Justice, Kigali, 1995, p. 43.

Les propriétaires doivent enregistrer « *leurs terres* », cette rédaction devant plutôt être lue comme la double obligation de faire relever les limites des terrains concernés et d'inscrire les droits y afférents. Les terres enregistrées sont alors soumises, outre aux règles spécifiques de la loi organique, à celles du Code civil. Elles peuvent être cédées, louées, transmises par voie successorale, constituée en garantie (hypothèques) d'un emprunt (art. 34, loi organique).

Les propriétaires sont tenus de mettre leur terrain en valeur, selon la nature de celui-ci et en fonction de la finalité établie, notamment au regard de l'aménagement du territoire, et d'en assurer la conservation. La loi prévoit aussi l'obligation de payer un impôt foncier, lequel sera fixé par une loi particulière (non encore promulguée à la date du présent texte, ce qui ouvre la porte à la discussion de savoir si les textes antérieurs peuvent s'appliquer).

Il faut noter, concernant les droits fonciers des personnes privées, une restriction à leur droit de disposer en propriété de l'usage desdits terrains, imposée par l'article 20 de la loi organique, selon lequel « *il est interdit de morceler les terres destinées à l'agriculture et à l'élevage d'une superficie inférieure ou égale à un hectare. De même, les terres d'une superficie inférieure ou égale à cinq hectares ne peuvent être morcelées par le propriétaire que sur autorisation de la commission foncière de l'endroit* ».

Une autre restriction consiste dans l'obligation imposée aux concessionnaires ou cessionnaires de terres de se conformer au programme de gestion, d'utilisation et d'aménagement des terres défini dans la cadre du dispositif d'aménagement du territoire national.

Enfin, il est important de noter les règles relatives à la prescription ; celles prévues par le Code civil sont applicables en matière foncière (art. 69, loi organique), la durée de cette prescription, acquisitive comme extinctive, étant fixée à trente ans. Cette prescription ne peut pas s'appliquer à ceux qui, « *de force ou de mauvaise foi, occupent les terres vacantes et en déshérence ou les propriétés foncières d'autrui* » quel que soit le fondement de cette occupation. Ces terres, rappelons-le, font partie du domaine privé de l'État.

• Les règles coutumières

Elles s'appliquaient aux terres non enregistrées, en vertu des dispositions du décret du 14 septembre 1886 qui stipulent que « *les terres occupées par les populations indigènes, sous l'autorité de leurs chefs, continuent d'être régies par les coutumes et les usages locaux* ». Cette situation avait évolué avec le décret du 11 juillet 1960 relatif au régime foncier ; celui-ci pose le principe de la possibilité de transformer les droits coutumiers en droit de propriété individuel au profit des détenteurs coutumiers ou des titulaires de droits d'occupation (en particulier ceux de paysannat). Pour ce faire, une procédure était prévue selon laquelle : l'occupant doit adresser une requête au conservateur foncier accompagnée d'une attestation du bourgmestre (maire) de la commune concernée, établissant l'identité du requérant et la nature des droits revendiqués. Il doit y être joint un procès-verbal d'arpentage ou de bornage dressé par un géomètre agréé. Cette requête est affichée trente jours au bureau communal pour susciter les éventuelles oppositions. À défaut, le conservateur délivre un certificat d'enregistrement moyennant le paiement des frais *ad hoc*. Ces modalités ne sont pas reprises stricto sensu dans la nouvelle loi organique, mais on peut penser qu'elles sont abrogées et remplacées par les dispositions générales évoquées plus haut, créant une obligation, pour tout propriétaire, coutumier ou de droit écrit, de faire enregistrer son droit pour obtenir un certificat de propriété équivalent à un titre.

• L'organisation administrative

Des commissions foncières sont instituées au niveau national, au niveau des provinces, de la ville de Kigali, mais aussi des districts (art. 8, loi n° 08/2005). Les modalités opérationnelles de ces commissions ont fait l'objet de l'arrêté présidentiel n° 54/01 du 12 octobre 2006, portant organisation, attributions, fonctionnement et composition des commissions foncières. Ce texte fixe les règles relatives aussi bien à la commission foncière nationale qu'à celles locales. Les membres des commissions sont tous nommés et révoqués par arrêté ministériel (ministre en charge des terres), sur proposition des conseils de la ville de Kigali et des districts, pour les commissions locales, pour un mandat de trois ans renouvelable une seule fois. La Commission foncière nationale est un véritable organisme de suivi et d'évaluation de la réforme foncière si on considère les compétences qui lui sont dévolues par l'article 14 de l'arrêté, incluant notamment l'approbation « *des arrêtés d'application dans la gestion et l'utilisation des terres* », l'approbation du programme de formation à la nouvelle gestion de la terre, « *la révision et le suivi de la*

mise en œuvre de la politique foncière », conseiller le ministre, suivre la gestion et la mise en valeur du domaine privé de l'État.

Quant aux commissions locales (ville de Kigali et districts), composées chacune de cinq membres, elles sont en charge du suivi de l'exécution de la nouvelle politique foncière. Outre ces commissions, sont institués des comités fonciers au niveau des secteurs et des cellules, *« pour faciliter les commissions foncières au niveau du district à accomplir leur mission »* (art. 21). Ils sont également composés de cinq membres. Les comités, au niveau du secteur, sont en charge notamment de *« suivre de près le processus d'enregistrement foncier », « d'assurer le suivi de la campagne de sensibilisation de la population sur l'enregistrement foncier », (...) « de sensibiliser la population pour payer les frais de location et impôts fonciers »* (art. 25). Au niveau des cellules, on retrouve les mêmes compétences mais il s'y ajoute des compétences particulières comme celle d'*« identifier et dresser une liste des terres en déshérence »*, ou *« exécuter le programme de partage des terres »* (art. 28).

Pour le fonctionnement de l'administration foncière, il est également institué un service du conservateur des titres fonciers, lequel est structuré ainsi : un conservateur des titres fonciers au niveau national, cinq conservateurs adjoints à raison de un par district, et des agents de service. Le texte est l'arrêté présidentiel n° 53/01 du 12 octobre 2006. Ce service est compétent pour : *« 1) apposer la signature sur les titres fonciers et les contrats de bail emphytéotique ; 2) certifier que la propriété foncière a été définitivement réglée ; 3) certifier que la propriété foncière est soumise au régime du bail emphytéotique ; 4) enregistrer et annuler l'hypothèque sur des biens immeubles ; 5) superviser la vente par voie parée ; 6) certifier la prescription de l'hypothèque sur des biens immeubles ; 7) transférer l'hypothèque ; 8) certifier la perte du certificat de la propriété foncière en vertu d'un jugement prononcé par un tribunal compétent »* (art. 8, arrêté précité). Par ailleurs, des bureaux fonciers chargés de l'enregistrement des terres sont institués au niveau de chaque district et de chaque ville (art. 31). Ces bureaux sont dirigés par un chef de bureau foncier chargé de l'archivage des documents et de la délivrance des *« certificats attestant l'ayant-droit foncier »* (qui tiennent lieu de titres). Ce chef de bureau a aussi, et c'est un point important, la compétence de notaire en matière foncière (art. 31, loi organique). La nature des documents fonciers, les attributions et le fonctionnement des bureaux fonciers sont réglés par l'arrêté ministériel n° 001/2006 du 26 octobre 2006.

Il faut par ailleurs revenir sur un point particulier de ce dispositif, déjà mentionné plus haut, à savoir le « Task Force chargé de la réforme foncière au Rwanda » ; on remarquera qu'il ne s'agit pas pour une fois d'un comité interministériel, pas plus que d'un comité de suivi. L'État rwandais a voulu un organisme resserré, qui puisse suivre de près l'avancement d'un processus de mise en œuvre de la réforme, dont on connaît la complexité. C'est l'arrêté n° 17/03 du 17 octobre 2006 qui l'a institué. Ce Task Force comprend quatre membres, nommés pour un an (mandat renouvelable), ces membres étant nominativement désignés dans l'arrêté (art. 1), sans que leur qualité soit mentionnée. Ce Task Force qui est situé au ministère des Terres, de l'Environnement, des Forêts, de l'Eau et des Mines, se voit attribuer un certain nombre de tâches qui doivent permettre de concrétiser la réforme, dont la finalisation de l'élaboration des textes, la mise en place des commissions foncières, le suivi de l'élaboration du schéma directeur d'aménagement et d'utilisation des terres.

• Les pratiques foncières

Les pratiques foncières sont extrêmement compliquées, comme partout, mais ces difficultés sont amplifiées par les caractéristiques particulières de la situation rwandaise, en particulier l'extrême exiguïté des parcelles, la demande excessivement forte de nouvelles parcelles, les antagonismes entre agriculteurs et éleveurs attisés par l'ambiguïté de la dissociation Tutsi-éleveurs/Hutus-agriculteurs.

Il faut y ajouter aussi les conséquences de certaines modalités des Accords d'Arusha qu'il convient ici de citer :

- Art. 2 : *« Le retour est un acte libre de chaque réfugié. Tout réfugié rwandais qui souhaite regagner son pays le fera sans aucune condition préalable. Chaque personne qui retourne est libre de s'installer dans n'importe quel lieu de son choix à l'intérieur du pays pour autant qu'elle n'empiète pas sur les droits d'autrui. »*
- Art. 4 : *« Le droit à la propriété est un droit fondamental pour tous les Rwandais. Par conséquent, les réfugiés ont le droit de rentrer en possession de leur propriété à leur retour. Ce-*

pendant les deux parties recommandent qu'en vue de promouvoir l'harmonie sociale et la réconciliation nationale, les réfugiés qui ont quitté le pays il y a plus de dix ans ne devraient pas réclamer leurs propriétés qui ont été occupées par d'autres individus. En compensation, le Gouvernement rwandais mettra à leur disposition des terres et les aidera à se réinstaller. »

L'application des dispositions précédentes est évidemment une source de difficultés sans fin dans un contexte marqué par plusieurs séries de retour de réfugiés ; ceux des premiers conflits d'après l'Indépendance, ceux des génocides des années 1990, dont les retours se font encore aujourd'hui. Des occupations successives et contraires des mêmes terrains, au rythme de l'exode alterné des différents groupes, ont pour effet de mettre les autorités face à multiples conflits. D'autant que par exemple, l'article 4 ci-dessus peut fort bien générer des droits aussi valides les uns que les autres et pourtant contradictoires. Les discussions avec de multiples maires, en décembre 2001, confirment l'importance quantitative et « politique et sociale » de cette gestion foncière dans la situation post-conflit.

C'est cette même situation générale qui se traduit par le développement urbain accéléré de la capitale Kigali, dont la population, largement regroupée par affinités « ethniques », occupe désormais non seulement les zones urbanisées, mais aussi des zones protégées pour des raisons environnementales, comme par exemple les pentes du Mont Kigali, pourtant extrêmement raides, qui ont été « attribuées » par les autorités municipales, défrichées, et qui ne disposent ni de voies de circulation, ni des réseaux les plus élémentaires. Ces extensions constituent aujourd'hui autant de quartiers dont la situation foncière reste à régler, dont la gestion urbaine sera le prochain problème majeur du pays, et encore, si des catastrophes écologiques (glissements de terrain notamment) ne viennent pas les remettre en cause brutalement.

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

Compte tenu de ce qui a été dit plus haut, il ne peut s'agir que du domaine des districts, urbains ou ruraux, seules collectivités décentralisées, ainsi que des villes, y compris celle de Kigali. L'article 95 de la loi précise que le domaine « se compose des biens meubles et immeubles acquis à titre onéreux ou à titre gratuit. ». Ces biens se répartissent entre ceux qui composent leur domaine privé et ceux qui composent leur domaine public (art. 16, loi organique et art. 105, loi n° 08/2006).

Le domaine public en question comprend les terres affectées à un usage public ou à des activités des instances administratives du district ou de la ville, les routes qui relèvent de leur administration y compris leurs emprises, les terres destinées à l'habitat en agglomération (art. 17), ces dernières étant inaliénables et imprescriptibles, sauf désaffectation par délibération du conseil de district.

Le domaine privé du district est composé des biens d'équipements du service public (lire les biens meubles et immeubles nécessaires au fonctionnement de ces services), et des biens propres gérés par le conseil exécutif. L'État peut céder au district, à titre onéreux ou gratuit, des terrains de son domaine situés sur le territoire du district, biens du domaine public comme du domaine privé. Le district peut procéder à des expropriations pour cause d'intérêt public, moyennant une juste indemnité et une compensation en parcelles (disposition importante au Rwanda compte tenu de la rareté des terrains).

Tous les biens du domaine public comme du domaine privé sont inscrits dans un registre avec indication de leur nature, de l'origine de leur propriété, du titre foncier, plus le numéro de la parcelle et la localisation. Deux tableaux distincts sont tenus, l'un pour le domaine public, l'autre pour le domaine privé.

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

Les districts bénéficient d'une fiscalité à base foncière sous deux formes principales, d'une part l'impôt foncier et, d'autre part, la patente. Les principales dispositions relatives à ces matières sont fixées par la loi n° 17/2002 du 10 mai 2002, portant finances des districts et villes et régissant leur utilisation. Ce texte doit bien entendu être relu en tenant compte des modifications survenues tant concernant l'organisation territoriale que le système foncier.

Pour le premier, il consiste d'une part en impôt sur les biens bâtis (valeur des maisons et des bâtiments enregistrés dans le service du Cadastre et dont le propriétaire a obtenu le titre foncier) (art. 5, loi précitée), et d'autre part, dans « *l'impôt sur la superficie des terrains non bâtis enregistrés ou non enregistrés, cédés par bail emphytéotique, par location ou par titre de propriété...* » (art. 16, loi précitée).

VI. La gestion des ressources naturelles

Il existe des dispositions spécifiques pour un certain nombre de milieux naturels particuliers. Il faut signaler notamment :

- les **règles relatives à la conservation, à la protection et à l'amélioration des pâturages** qui identifient des zones particulières, dites « de pâturage », qui sont strictement réservées à cette activité, et donc tenues à l'écart de toute autre activité d'exploitation, notamment agricole. Il existe pour l'exploitation de ces zones des conventions types à signer entre le ministère responsable et les opérateurs intéressés ;
- les **règles relatives à la culture du caféier**. Ces règles sont justifiées par l'importance de cette culture dans l'économie nationale. Dans certaines zones, la culture du café peut être rendue obligatoire par l'Administration, selon des modalités qui s'imposent quel que soit le statut du terrain. Par exemple, il est interdit d'arracher des plans de caféier sans autorisation du ministère chargé de l'Agriculture ; il est interdit de reboiser ou de procéder à d'autres plantations à moins de 15 mètres des caféiers ; etc. ;
- les **règles relatives au régime forestier**. Le système repose sur un principe : tout boisement d'une superficie inférieure à 2 hectares reste à la disposition pleine et entière de son propriétaire. La loi forestière concerne donc les autres boisements, qu'ils appartiennent à l'État, aux collectivités décentralisées ou à des personnes privées.

Selon la loi, il existe donc trois catégories de domaine forestier :

- celui de l'État, constitué d'une part des terres domaniales libres portant des espèces ligneuses, des rives des cours d'eau et des lacs, des marais et des boisements urbains, d'autre part des terrains non boisés appartenant au domaine de l'État et nécessitant un reboisement pour la conservation ou la restauration du sol. La gestion de ce domaine relève du service forestier qui est responsable aussi de la conservation et de la valorisation de ces espaces. Les réserves forestières en font partie et sont exclusivement destinées à la protection de la faune et/ou de la flore ;
- celui des communes (aujourd'hui districts ou villes), constitué des terrains boisés relevant de la responsabilité et/ou de la propriété de celles-ci. Le service forestier de l'État contrôle la gestion communale. Les recettes tirées de cette valorisation reviennent à la collectivité concernée ;
- celui des personnes privées.

Pour les trois catégories de domaines, les règles forestières s'appliquent, en particulier la nécessité d'obtenir une autorisation administrative pour toute coupe de bois à des fins autres que la consommation filiale, l'interdiction du défrichement sans autorisation préalable, l'obligation de remplacer les boisements coupés, entièrement ou partiellement.

Les **règles relatives aux terres des marais** : il s'agit d'une catégorie foncière très importante quantitativement et qualitativement, soumise de ce fait à un régime très particulier. « *Constituent des marais, les bas-fonds alluvionnaires des vallées, les bords des rivières et des lacs, caractérisés par l'accumulation ou le passage d'eau même pendant la saison sèche, ayant un sol et une végétation spécifique par rapport aux zones des collines environnantes. Sont considérées également comme marais, les terres situées de part et d'autre, à une distance de dix mètres à partir de la limite extérieure du marais concerné.* »⁸⁵⁷

Déjà les coutumes fixaient des règles particulières pour ces terrains : ceux-ci pouvaient être exploités par tout le monde ; aucun droit privatif ne pouvait s'y exercer. Tout occupant pouvait y rester dès lors qu'il exploitait réellement la parcelle considérée, sous réserve qu'il ne pouvait s'agir de cultures pérennes. Il s'agissait d'un droit personnel et précaire interrompu dès l'arrêt de l'exploitation, même pour une jachère.

Ces règles traditionnelles étaient largement bafouées depuis un certain nombre d'années ; des appropriations abusives avaient été constatées, des cultures pérennes (plantations d'arbres, etc.) avaient été entreprises ; des locations de terrains au profit d'étrangers à la collectivité avaient été effectuées ; certains marais étaient utilisés comme pâturages.

Or, ces terres de marais étaient frappées de la présomption de domanialité privée au profit de l'État. Cette présomption a été transformée en une affirmation de principe dans la loi organique, selon laquelle les terres de marais sont dorénavant domaine privé de l'État et soumises de ce fait à des règles spécifiques qui excluent l'application des règles coutumières.

Le Code forestier adopté sous la forme de la loi n° 47/1988 du 5 décembre 1988, doit donc être situé dans ce contexte général. Ce texte dispose qu'il existe trois catégories de domaines forestiers, celui de l'État, celui communal et le domaine forestier privé.

Le domaine de l'État, selon l'article 27 du code, comprend : « *Des terres domaniales libres qui portent des espèces ligneuses autres que plantées à des fins exclusivement agricoles ; des terrains non boisés, notamment ceux nécessitant un reboisement pour la conservation ou la restauration des sols, la régulation des systèmes hydriques ou l'accroissement de la production forestière, dès qu'ils auront fait l'objet de la procédure de classement définie aux articles 29 à 36 de la présente loi* ». L'article 28 précise également que « *les parcs nationaux, les domaines de chasse, les bords des routes nationales, les berges des lacs et cours d'eau dans la limite du domaine public fluvial, ainsi que les marais portant une végétation ligneuse et les boisements ouverts à la fréquentation du public dans les périmètres urbains entrent dans le champ d'application de l'article 27.1* ». Sur ces terrains du domaine forestier de l'État, nul n'a le droit de s'établir ni de les mettre en culture, ce qui n'exclut pas l'exercice d'activités forestières « accessoires » comme la récolte des semences, des plantes et fruits alimentaires, des plantes médicinales, des lianes, des roseaux, des bambous, ainsi que l'apiculture, la chasse, la récréation (art. 31). « *Tout terrain appartenant au domaine forestier de l'État peut être déclassé par arrêté du ministre ayant les forêts dans ses attributions...* » (art. 37).

Le domaine forestier communal est constitué, en vertu des dispositions de l'article 51 : « *1) des terrains boisés à charge exclusive de la commune ; 2) des terrains du domaine forestier de l'État ainsi que des terrains boisés au profit de l'État par l'intervention d'institutions publiques ou privées et qui, par arrêté du ministre ayant les forêts dans ses attributions, sont cédés par l'État à la commune ; 3) des terrains non boisés, notamment ceux nécessitant un reboisement pour la conservation ou la restauration des sols, la régulation de systèmes hydriques ou l'accroissement de la production forestière, dès qu'ils auront fait l'objet de la procédure de classement définie aux articles 53 à 55 de la présente loi* ».

Enfin, le domaine forestier privé est défini, indirectement, par l'article 61 : « *les exploitants agricoles peuvent organiser sur leurs terres des activités forestières...* ». Autrement dit, il ne peut s'agir de forêts naturelles mais de boisements réalisés par les exploitants en question.

⁸⁵⁷ Gasasira E., op. cit. p. 38.

Annexe : Éléments de législation relatifs au Rwanda

• Organisation et administration du territoire

- Arrêté présidentiel n° 37/01 du 23 décembre 1998, portant création de nouvelles institutions politiques applicables aux secteurs et aux cellules qui composent le secteur
- Loi n° 43/2000 du 29 décembre 2000, portant organisation et fonctionnement de la province
- Loi n° 04/2001 du 13 janvier 2001, portant organisation et fonctionnement du district
- Loi n° 5/2001 du 18 janvier 2001, portant organisation et fonctionnement des circonscriptions urbaines au Rwanda
- Loi n° 17/2002 du 10 mai 2002, portant finances des districts et villes et régissant leur utilisation
- Loi organique n° 29/2005 du 23 décembre 2005, portant organisation des entités administratives de la République du Rwanda
- Loi n° 01/2006 du 24 janvier 2006, portant organisation et fonctionnement de la province
- Loi n° 08/2006 du 24 février 2006, portant organisation et fonctionnement du district
- Loi n° 10/2006 du 3 mars 2006, portant organisation et fonctionnement de la ville de Kigali
- Arrêté interministériel n° 002/07.01 du 15 septembre 2006, portant fonctionnement et collaboration du Bureau du conseil et du comité exécutif
- Arrêté interministériel n° 008/07.01 du 18 septembre 2006, déterminant le règlement d'ordre intérieur du comité de coordination de la province

• Domaines/Foncier

- Décret du 11 juillet 1960, portant le Régime foncier
- Loi n° 11/82 du 30 mars 1982, sur la protection, la conservation et l'utilisation des sols
- Arrêté ministériel n° 01-11-88 du 26 janvier 1988, fixant le taux des diverses redevances domaniales et le tarif des prix de vente et de location des terres domaniales
- Loi n° 06-01 du 22 juin 1998, portant création, organisation et gestion du fonds de financement de l'habitat
- Loi n° 20-2002 du 21 mai 2002, portant création, organisation et fonctionnement du Fonds commun de développement des districts, villes et ville de Kigali
- Arrêté du Premier ministre n° 01/03 du 29 janvier 2003, déterminant le modèle de recensement des biens immobiliers
- Loi organique n° 8/2005 du 14 juillet 2005, portant régime foncier au Rwanda
- Arrêté du Premier ministre n° 17/03 du 9 octobre 2006, portant création du « task force » chargé de la réforme foncière au Rwanda
- Arrêté présidentiel n° 53/01 du 12 octobre 2006, portant structure, compétence et fonctionnement du service de conservateur des titres fonciers

- Arrêté résidentiel n° 54/01 du 12 octobre 2006, portant organisation, attributions et fonctionnement des commissions foncières
- Arrêté ministériel n° 001/2006 du 26 octobre 2006, portant nature des documents fonciers, attributions et fonctionnement des bureaux fonciers dans les districts
- Loi n° 18-2007 du 19 avril 2007, portant expropriation pour cause d'utilité publique

- **Développement rural/Ressources naturelles**

- Loi n° 47/1988 du 5 décembre 1988, portant organisation du régime forestier
- Arrêté du Premier ministre n° 72-03 du 14 octobre 2002, portant création, organisation et attributions du service de protection des forêts
- Arrêté ministériel n° 352/11-02 du 17 avril 2003, portant sur la mise en place des procédures à suivre dans l'octroi des permis de gestion des boisements domaniaux
- *African Convention on the Conservation of Nature and Natural Resources* du 11 juillet 2003

- **Divers**

- Arrêté présidentiel n° 110-11 du 17 avril 1978, portant réglementation de la protection, de la conservation et de l'amélioration des pâturages
- Décret-loi n° 4-81 du 29 janvier 1981, sur l'aménagement urbain et du territoire
- Loi n° 41-90 modifiant le décret-loi n° 4-81 sur l'aménagement urbain et du territoire
- Arrêté présidentiel n° 895-11 du 27 novembre 1990, relatif aux autorisations de lotir et de bâtir
- Loi n° 40/2000 du 26 janvier 2001, portant création des « Juridictions Gacaca » et organisation des poursuites des infractions constitutives du crime de génocide ou crimes contre l'Humanité, commises entre le 1er octobre 1990 et le 31 décembre 1994

Sénégal

I. Le cadre général

Le Sénégal est un pays relativement petit, puisque sa superficie est de 196 722 km². Comme ses voisins, son relief est extrêmement simple, réduit presque essentiellement à une sorte de vaste plaine sablonneuse, d'une altitude dépassant rarement les 100 mètres. La population évaluée à 12,41 millions en 2007 (presque 17 millions en 2025, soit un doublement)⁸⁵⁸, est largement urbanisée (plus de 40 %), les principales grandes villes étant Dakar, la capitale (1,5 million d'habitants), Thiès (320 000), Kaolack et Saint-Louis (180 000), et Touba, une des capitales religieuses. L'agriculture demeure l'activité économique dominante (70 % de la population active en 1989), largement fondée sur l'arachide. La pêche et les activités liées constituent, avec les phosphates et le tourisme, d'autres points forts de l'activité économique.

Même si l'on ne trouve pas au Sénégal des empires semblables à ceux retenus dans l'histoire du Mali, les historiens retiennent l'existence de plusieurs organisations impériales ou royales à compter de la fin du premier millénaire, par exemple, au XIV^e, le royaume du Djoloff, entre le fleuve Sénégal et le Cap-Vert. Le Sénégal, d'abord partie prenante de la Fédération du Mali, s'en est séparé en août 1960 pour devenir une république indépendante.

II. L'organisation administrative territoriale

L'organisation administrative territoriale est fondée sur la cohabitation de l'Administration territoriale (correspondant à des circonscriptions administratives) exprimant la présence de l'État, et à des collectivités locales de différents niveaux.

Le Sénégal constitue un cas à part dans la présente étude dans la mesure où il a adopté, dans les tous derniers jours de 1996, un impressionnant dispositif législatif (6 lois) et réglementaire (23 décrets), pour développer encore la décentralisation, avec des objectifs extrêmement précis et proclamés :

- « *mieux répondre à l'exigence du développement économique* »⁸⁵⁹ en créant un échelon, la région, entre les Administrations d'État et les collectivités locales de base ;
- « *approfondir la décentralisation, en considérant les collectivités locales comme majeures* »⁸⁶⁰, en remplaçant la tutelle *a priori* par un contrôle de légalité *a posteriori*.

Les régions se sont ajoutées aux 368 collectivités de base (48 communes et 320 communautés rurales) déjà existantes. Le nombre de région a été porté à quatorze en raison de la transformation de quatre départements en région⁸⁶¹.

Ce dispositif est à situer dans un contexte défini par la modification de la Constitution (art. 90 nouveau), selon laquelle les collectivités locales s'administrent librement par des conseils élus, et participent à

⁸⁵⁸ *World resources 1996-1997*, World Bank-UNDP, Oxford University Press, 1996, p. 190.

⁸⁵⁹ Exposé des motifs de la loi n° 96-06 du 22 mars 1996.

⁸⁶⁰ Même référence.

⁸⁶¹ Matam en 2001 ; et Kaffrine, Sédhiou et Kédougou en 2008.

l'organisation des pouvoirs publics et des libertés. La loi n° 96-06 du 22 mars 1996 constitue l'élément principal de cette évolution, puisqu'elle porte Code des collectivités locales. Les commentaires concernant cette nouvelle approche seront tant théoriques que pratiques, car le dispositif a eu le temps de s'installer ; les pratiques des acteurs permettent d'avancer quelques appréciations relatives à cette réforme.

Tableau : Organisation administrative et décentralisation au Sénégal

Circonscription administrative	Nb	Collectivité locale	Nb	Personnalité morale	Autonomie financière	Instance délibérante	Exécutif
Région (1)	14						Gouverneur nommé par décret
		Région	14	Oui	Oui	Conseil régional élu	Président élu du conseil rural
Département	30						Préfet nommé par décret
Commune	48	Commune	48	Oui	Oui	Conseil municipal élu	Maire élu par le conseil en son sein
Ville (2)		Ville		Oui	Oui	Comité représentatif des conseils municipaux	Maire de la Ville président du comité
Commune d'arrondissement		Commune d'arrondissement		Oui	Oui	Conseil municipal d'arrondissement	Maire d'arrondissement
		Communauté urbaine (3)		Oui	Oui	Comité représentatif des communes	Président du comité
Arrondissement							Sous-préfet nommé
Communauté rurale (4)	320	Communauté rurale	320	Oui	Oui	Conseil rural élu	Président du conseil rural élu par celui-ci en son sein
Village (5)				Non	Non		Chef de village

Remarques :

1. La région, jusqu'à la fin de 1996, n'était qu'une circonscription administrative. Elle devient aussi collectivité locale.
2. La ville est une commune suffisamment grande pour justifier son découpage en « communes d'arrondissements », lesquelles sont l'équivalent des communes, certains de leurs pouvoirs étant cependant regroupés entre les mains de la ville compte tenu de leur caractère ou intérêt collectif.
3. La communauté urbaine est un mode d'organisation permettant à deux ou plusieurs communes de se regrouper pour des besoins ou services d'intérêt communal.
4. La communauté rurale est composée d'un certain nombre de villages appartenant au même terroir.

5. Le village est composé par la réunion de plusieurs familles ou carrés en une seule agglomération ; il constitue la cellule administrative de base.

• L'Administration territoriale et les services de l'État

L'organisation de l'Administration territoriale a été ajustée en 1996 pour tenir compte du dispositif de décentralisation⁸⁶². Le Sénégal est divisé en quatorze régions ; chaque région est divisée en trois départements ; chaque département comporte une ou plusieurs communes, un ou plusieurs arrondissements, une ou plusieurs communautés rurales ; chaque arrondissement est divisé en communautés rurales ; chaque communauté rurale est composée d'un certain nombre de villages « *appartenant au même terroir* », et constitue de ce fait ce que la loi appelle « *l'échelon de participation de la population* » ; un village qui est composé par la réunion de plusieurs familles ou carrés en une seule agglomération est la cellule administrative de base. Pour compléter ce tableau, jusque-là relativement simple, il est également prévu l'existence de la ville, laquelle est divisée en communes d'arrondissements (subdivisions de la ville dotées de la personnalité morale et d'une certaine autonomie), lesquelles peuvent se rassembler en arrondissements (différents donc de l'arrondissement de droit commun évoqué plus haut qui regroupe des communautés rurales).

Chaque échelon administratif est placé sous l'autorité d'un représentant de l'État : le gouverneur pour la région, qui a sous son autorité les préfets, sous-préfets et l'ensemble des fonctionnaires et agents civils de l'État en service dans la région ; le préfet pour le département, qui a sous son autorité les sous-préfets et l'ensemble des fonctionnaires et agents civils de l'État dans le département, et qui en même temps est le représentant de l'État auprès des communes ; le sous-préfet pour l'arrondissement qui contrôle notamment de manière permanente l'activité des chefs de villages et qui assure la tutelle des communautés rurales ; le chef de village enfin qui, devenu « *le représentant de l'autorité administrative dans son ressort territorial, sous l'autorité du sous-préfet et du président du conseil rural* », fait appliquer les lois, les décisions de l'autorité administrative et celles du conseil rural (instance de la communauté rurale). Le décret de 1996 a surtout consisté à préciser le statut du sous-préfet en charge d'un arrondissement urbain (dispositif nouveau par rapport à 1972), ainsi qu'à modifier les conditions de désignation et de fonctionnement du chef de village pour « *en faire un véritable dépositaire de l'autorité de l'État...* »⁸⁶³.

• Les collectivités locales

L'article 1 de la loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des collectivités locales énumère la région, la commune et la communauté rurale, qui sont dotées de la personnalité morale et de l'autonomie et qui « *s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel* », ce qui est une innovation par rapport au régime précédent, en particulier pour les communautés rurales. Une des particularités du dispositif est que les mêmes domaines de compétences ont été transférés identiquement à toutes les collectivités. L'option du législateur a été de ne pas spécialiser chaque niveau : c'est une des limites du système car elle se traduit dans la pratique par un manque d'articulation des actions menées⁸⁶⁴. La tutelle a été réduite en principe à un simple contrôle de légalité par les représentants de l'État⁸⁶⁵.

La région

La région est le premier niveau de collectivité. Elle est administrée par un conseil régional élu au suffrage universel pour cinq ans. Le président du conseil régional est l'organe exécutif de la région. À ce titre, notamment, il est l'ordonnateur des dépenses régionales, ainsi que le gestionnaire du domaine régional. Les limites territoriales de la région sont les mêmes que celles des circonscriptions administrati-

⁸⁶² Loi n° 96-10 du 22 mars 1996, modifiant la loi n° 72-02 du 1^{er} février 1972, relative à l'organisation de l'Administration territoriale, laquelle demeure le texte de référence en la matière. Il faut y joindre les deux principaux textes d'application, à savoir le décret n° 72-636 du 29 mai 1972, et celui n° 96-228 du 22 mars 1996.

⁸⁶³ Rapport de présentation du décret n° 96-228 du 22 mars 1996, modifiant le décret n° 76-636 du 29 mai 1972 relatif aux attributions des chefs de circonscription administrative et des chefs de village.

⁸⁶⁴ Dieye A. ; *Les compétences transférées : état de mise en œuvre* ; 1^{res} Assises de la Décentralisation ; Cadre institutionnel, juridique et organisationnel de la décentralisation ; novembre 2007 ; 14 p. ; p. 9.

⁸⁶⁵ Art. 12, loi n° 96-06 du 22 mars 1996, portant Code des collectivités locales.

ves régionales créées par la loi n° 72-02 relative à l'organisation de l'Administration territoriale (art. 20, loi n° 96-06). La région « a compétence pour promouvoir le développement économique (...), pour réaliser les plans régionaux de développement et organiser l'aménagement de son territoire dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des communes et des communautés rurales » (art. 25, loi n° 96-06).

. La commune

La commune, de caractère urbain, « regroupe les habitants du périmètre d'une même localité unis par une solidarité résultant du voisinage, désireux de traiter de leurs propres intérêts et capables de trouver les ressources nécessaires à une action qui leur soit particulière au sein de la communauté nationale... ». Cette définition étant assurément un peu vague, le législateur a pris soin de préciser des conditions permettant de parler de communes : il faut que les localités concernées aient « un développement suffisant pour pouvoir disposer des ressources propres nécessaires à l'équilibre de leur budget (...) et une population groupée d'au moins mille habitants » (art. 79, loi n° 96-06). La commune est menée par un conseil municipal élu pour cinq ans au suffrage universel direct, qui élit en son sein le maire et ses adjoints. Le maire est l'organe exécutif de la commune⁸⁶⁶. Il est en même temps le représentant du pouvoir exécutif, sous l'autorité du représentant de l'État (art. 117, loi n° 96-06). Plus spécifiquement, il est chargé de la police municipale. Les communes, lorsqu'elles sont importantes, peuvent être divisées en communes d'arrondissement⁸⁶⁷. Elles prennent alors le nom de « ville » (art. 77, loi n° 96-06). À l'inverse, deux ou plusieurs communes peuvent être regroupées dans des communautés urbaines, disposant de la personnalité morale de droit public, administrées par un comité représentatif des communes concernées, pour des actions ou des services d'intérêt communal pour lesquels elles consacrent les ressources *ad hoc* (art. 181 à 190, loi n° 96-06).

. La communauté rurale

La communauté rurale « est constituée d'un certain nombre de villages appartenant au même terroir, unis par une solidarité résultant notamment du voisinage, possédant des intérêts communs et capables ensemble de trouver les ressources nécessaires à leur développement » (art. 192, loi n° 96-06). La communauté est régie par un conseil rural dont les compétences définies par la loi sont très nombreuses et précises. En particulier, on retiendra que le conseil délibère sur : « les modalités d'exercice de tout droit d'usage pouvant s'exercer à l'intérieur du territoire de la communauté rurale (donc les droits fonciers coutumiers), sous réserve des exceptions prévues par la loi (en particulier la loi domaniale) ; le plan d'occupation des sols, les projets d'aménagement, de lotissement, d'équipement des périmètres affectés à l'habitation, ainsi que l'autorisation d'installation d'habitations ou de campements ; l'affectation ou la désaffectation des terres du domaine national ; (...) les acquisitions immobilières ou mobilières ; (...) le classement, le reclassement, l'ouverture le redressement, l'alignement, le prolongement, l'élargissement ou la suppression des voies et places publiques, ainsi que l'établissement, l'amélioration, l'entretien des pistes et chemins non classés ; (...) les servitudes de passage et la vaine pâture ; la création, la délimitation et la matérialisation des chemins de bétail à l'intérieur de la communauté rurale, à l'exception des voies à grande circulation qui relèvent de la compétence du représentant de l'État ; l'organisation de l'exploitation de tous les produits végétaux de cueillette et des coupes de bois » (art. 195, loi n° 96-06).

Le conseil rural est composé de conseillers et conseillères élus pour cinq ans. Il élit en son sein un président et deux vice-présidents, lesquels ne peuvent être chef de village en même temps et doivent résider dans la communauté. Le président, qui est l'organe exécutif de la communauté rurale, accomplit tous ses actes sous l'autorité du représentant de l'État. Il n'a autorité sur les chefs des villages appartenant à la communauté que pour certaines actions relevant de son action de représentant délégué de l'État, notamment l'exécution des mesures de police.

⁸⁶⁶ Il faut signaler ici que le maire ne peut pas être en même temps président de conseil régional ou président de conseil rural. C'est dire le souci du législateur de bien distinguer les différents niveaux de responsabilité dans les exécutifs des collectivités locales.

⁸⁶⁷ Ces communes d'arrondissement sont soumises à des règles juridiques spécifiques précisées par la loi n° 96-09 du 22 mars 1996, fixant l'organisation administrative et financière de la commune d'arrondissement et ses rapports avec la ville.

La tutelle

Les trois types de collectivités sont soumis au même régime de tutelle. Celle-ci ne peut, en principe, exercer qu'un simple contrôle de légalité et toute la procédure est conçue à cette fin. Cependant, il faut retenir que la loi prévoit quelques dérogations dont l'énumération et la nature ont pour effet de réduire de manière sensible le champ d'application du principe. Sont en effet soumis à une approbation préalable : les budgets, tant primitifs que supplémentaires ; les emprunts et leurs garanties ; les plans régionaux, communaux et ruraux de développement et ceux d'aménagement ; les conventions financières internationales ; les affaires domaniales et l'urbanisme ; les marchés importants ; la prise de participation des collectivités dans des sociétés privées exerçant des activités d'intérêt général (art. 336, loi n° 96-06).

Enfin, il faut signaler que « *la région constitue en commun, avec les communes et les communautés rurales, une agence régionale de développement (ARD)* », laquelle « *a pour mission d'apporter aux collectivités locales une assistance gratuite dans tous les domaines d'activités liés au développement* » (art. 37, loi n° 96-06). Cette institution a manifestement pour vocation d'être l'occasion pour les différents niveaux de collectivités d'harmoniser leurs actions en matière de développement. Elle pourra aussi jouer un rôle de facilitation lorsque ces actions se situeront sur des zones réparties entre plusieurs collectivités.

III. La gestion domaniale et foncière

Dans ce domaine aussi, le Sénégal justifie une analyse particulière puisqu'il a tenté, dès son accession à l'Indépendance, de mettre en place un système original, tenant compte à la fois des exigences de modernisation du droit et des contraintes des réalités socio-juridiques coutumières ou traditionnelles, en particulier à travers le concept de domaine national⁸⁶⁸. Il faut aussi souligner, comme l'ont fait certains analystes de la nouvelle législation, que celle-ci devait être « *l'élément principal, la colonne vertébrale d'un ensemble législatif d'une très grande ampleur et qui vise à une régulation nouvelle de tous les aspects normatifs de l'activité en milieu rural* »⁸⁶⁹. On pourrait enfin signaler car ce n'est pas courant, que la littérature contemporaine sénégalaise elle-même fait une place à cette réforme domaniale : « *La règle retenue était que la terre appartenait à la communauté, l'appropriation privée étant l'exception. Les terres classées 'domaine national' ne pouvaient être vendues ou louées. Les conditions de l'utilisation du domaine national étaient précisées. Les attributions anciennement dévolues aux maîtres des terres et aux assemblées des Anciens, modernisées et adaptées aux conditions nouvelles, revenaient désormais aux communautés rurales, dont les membres étaient élus par les villageois.* »⁸⁷⁰

Le tableau de la page suivante présente l'organisation générale domaniale et foncière.

⁸⁶⁸ Le Président Senghor, dans son discours du 1^{er} mai 1964, a tenu à commenter lui-même la nouvelle loi domaniale : « Également éloigné de la propriété individuelle égoïste et du collectivisme niveleur, ce nouveau régime de la propriété foncière fondée essentiellement sur l'exploitation personnelle et sur la mise en valeur, représentera bien la voie originale du socialisme africain », in : *L'Afrique nouvelle*, n° 874, p. 4.

⁸⁶⁹ Le Roy É., « Réforme foncière et stratégie du développement (Réflexion à partir de l'exemple sénégalais). Contribution au Séminaire sur la Réforme agro-foncière dans les pays du Conseil de l'entente en Afrique de l'Ouest », in : *African Perspectives* 1979/1, p. 68.

⁸⁷⁰ Kane C. H., *Les Gardiens du Temple*, Stock, Paris, 1995-1997, p. 141.

Tableau : Gestion domaniale et foncière au Sénégal

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, immatriculé ou non selon le cas	Inaliénabilité Insaisissabilité Imprescriptibilité	Concessions et autorisations provisoires d'occuper	État et/ou collectivités locales (région, commune, communauté rurale)
Domaine national	Tous les terrains non classés dans le domaine public, non immatriculés ou en immatriculation, ni ceux dont la propriété a été transcrite	<ul style="list-style-type: none"> - <u>Zones urbaines</u> (terrains situés sur le territoire des communes) - <u>Zones classées</u> (forestières ou protégées) - <u>Zones de terroirs</u> (terrains exploités régulièrement pour habitat, culture, élevage) - <u>Zones pionnières</u> (celles qui ne relèvent pas des catégories précédentes) et qui constituent des réserves 	<ul style="list-style-type: none"> - Attribution, après intégration au domaine privé de l'État, par : <ul style="list-style-type: none"> . <i>concession de droit de superficie</i> (zones résidentielles) . <i>baux emphytéotiques</i> . <i>autorisation d'occuper</i> là où pas de plan d'urbanisme de détail - Soumises à des régimes particuliers en fonction de leur nature - <i>Affectation</i> des terrains aux exploitants reconnus par les communautés rurales - Réserves qui peuvent être affectées ou concédées par l'État à des communautés rurales ou à des opérateurs désignés 	L'État détient ces terres et en fait assurer la gestion par les services compétents en fonction de la nature des terrains
Domaine privé de l'État	-Terrains appartenant à l'État, immatriculés ou non au nom de celui-ci	<ul style="list-style-type: none"> - Droit de propriété selon les règles du Code civil et de l'immatriculation - Pouvoir d'affectation 	<ul style="list-style-type: none"> - Cessions, locations, donations, etc. - Affectations 	Administration des Domaines, Conservation foncière et Cadastre
Domaine privé des collectivités	Terrains immatriculés au nom de celles-ci	Droit de propriété selon les règles du Code civil et de l'immatriculation	Cessions, donations, locations, etc.	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	Cessions, donations, locations, etc.	Conservation foncière, Cadastre
Domaine coutumier	Supprimé par la loi sur le Domaine national			

• Le dispositif législatif et réglementaire

Il repose fondamentalement sur la loi n° 64-46 du 17 juin 1964, relative au Domaine national. La création de ce domaine marque une évolution essentielle par rapport au système domanial et foncier colonial puisqu'il permet de donner un régime juridique à toutes les terres sans statut écrit ainsi que celles où s'exercent des droits coutumiers, c'est-à-dire, sur cet ensemble de terrains qui avait constitué jusque-là la partie essentielle mais très « sensible » de la gestion domaniale et foncière. Ce domaine national est défini comme suit : « *Constituent le domaine national toutes les terres non classées dans domaine public, non immatriculées ou dont la propriété n'a pas été transcrite à la Conservation des hypothèques à la date d'entrée en vigueur de la présente loi. Ne font pas non plus partie du domaine national les terres qui, à cette même date, font l'objet d'une procédure d'immatriculation au nom d'une personne autre que l'État.* »⁸⁷¹ Par contre, dans une période de six mois à compter de la date du décret d'application de la loi sur le Domaine national, il était possible à tout occupant du présumé domaine national, de requérir l'immatriculation des terrains sur lesquels ils avaient réalisé une mise en valeur à caractère permanent, la loi précisant qu'il pouvait s'agir de « *constructions, installations ou aménagements* », le décret d'application de la loi donnant toutes les précisions nécessaires pour apprécier cette permanence de la mise en valeur⁸⁷².

Partant de cette définition, on se trouve donc face à des éléments de droit classiques, le domaine public et la propriété privée établie par écrit, et face à des innovations, ce qui touche au domaine national. On doit ainsi procéder par « réduction » : on écarte les biens identifiés comme domaine public, puis ceux comme domaine privé (tant de l'État que des autres personnes morales de droit public), puis ceux faisant l'objet d'un droit de propriété établi au nom d'une personne privée. Tous les biens n'appartenant pas aux catégories précédentes sont présumés du domaine national.

. Le domaine public

Le domaine public est régi par la loi n° 76-66 du 2 juillet 1976 portant Code du domaine de l'État⁸⁷³, texte qui traite en même temps du domaine public et du domaine privé de celui-ci. Ce rapprochement a été source d'ambiguïtés, notamment en raison de l'article 2 du texte qui stipule que « *le domaine public et le domaine privé de l'État s'entendent de tous les biens et droits (...) immobiliers qui appartiennent à l'État* »⁸⁷⁴, mais comme on l'a vu plus haut, tout doute est aujourd'hui levé, compte tenu de la nouvelle législation sur la décentralisation qui précise que l'État n'est que le gestionnaire du domaine public.

Par-delà cette discussion juridique de fond, les règles applicables au domaine public demeurent celles du Code du domaine, en particulier en son livre II. Le domaine public, inaliénable, insaisissable et imprescriptible, comprend de manière générale les « *biens qui, en raison de leur nature ou de la destination qui leur est donnée, ne sont pas susceptibles d'appropriation privée* », ces biens étant répartis en deux catégories, ceux du domaine public naturel (la loi donne une liste exhaustive de ces composantes naturelles ; art. 5, loi n° 76-66), et ceux du domaine artificiel pour lequel la loi, outre des principes d'identification, procède également à une énumération (art. 6, loi n° 76-66).

Il faut y ajouter ce qui constitue une originalité du système sénégalais, « *le principe essentiel (...) de la domanialité publique des eaux...* », affirmé par le Code de l'eau, principe qui dans un pays comme le Sénégal pourrait avoir d'énormes conséquences sur le plan foncier si toutefois le code était appliqué réellement⁸⁷⁵.

⁸⁷¹ Art. 1^{er}, loi n° 64-46 du 17 juin 1964. Par contre, les droits consacrés par des livrets fonciers, donc reconnaissant des droits coutumiers, et provisoires faute de transformation en immatriculation, délivrés dans le cadre de la législation antérieure, portent nécessairement sur le domaine national. Cf. Cour suprême, arrêt n° 17 du 20 juin 1979.

⁸⁷² Décret n° 64-574 du 30 juillet 1964, portant application de l'article 3 de la loi n° 64-46 du 17 juin 1964, relative au domaine national autorisant, à titre transitoire, l'immatriculation au nom des occupants ayant réalisé une mise en valeur à caractère permanent.

⁸⁷³ Jors, 20 septembre 1976, p. 1 748.

⁸⁷⁴ Certains auteurs en ont conclu en effet, sans doute un peu rapidement, et assurément de manière discutable juridiquement, que le domaine public était la propriété de l'État.

⁸⁷⁵ Loi n° 81-13 du 4 mars 1981, portant Code de l'eau.

Le domaine privé de l'État

Le domaine privé de l'État se compose d'une grande variété de biens, mobiliers et immobiliers, énumérés comme tel par la loi. Au titre des biens immobiliers, on retient notamment les biens acquis à titre onéreux ou gratuit selon les modes du droit commun, les immeubles acquis par expropriation, les immeubles immatriculés au nom de l'État (qui peuvent se confondre avec les catégories précédentes), les immeubles préemptés par l'État, les immeubles abandonnés, les portions du domaine public déclassées, les biens vacants et sans maître⁸⁷⁶. Le fait que l'énumération mentionne expressément les biens immatriculés, à côté de nombreux cas, permet de conclure que l'immatriculation n'est pas obligatoire pour l'ensemble de ce domaine immobilier, ce que l'on peut évidemment regretter. À l'inverse, pour l'avenir, on peut penser que la situation se régularisera progressivement puisque toutes les procédures liées à la gestion du domaine national, prévoient une immatriculation dès lors qu'une appropriation peut ou doit être envisagée⁸⁷⁷.

Le domaine privé immobilier se répartit entre « domaine privé affecté » et « domaine privé non affecté »⁸⁷⁸.

Le premier comprend les immeubles que l'État met gratuitement à la disposition de ses services ou de personnes morales de droit public pour les besoins de leur fonctionnement (procédure revue par la loi de Décentralisation). Les biens affectés rentrent dans cette composante du domaine privé et en ressortent dès lors que le motif de l'affectation cesse, entraînant le retour du bien dans le domaine non affecté. Les affectations et désaffectations sont effectuées par décret.

Le domaine privé immobilier non affecté comprendrait donc l'ensemble des autres biens du domaine privé de l'État et notamment les terrains susceptibles d'être mis à la disposition des personnes privées selon des règles domaniales précisées par le code et liées au concept de mise en valeur et révocable, bail ordinaire ou emphytéotique, concession du droit de superficie. Mais il faut opérer une nouvelle distinction entre les terrains déjà mis en valeur et ceux qui sont à mettre en valeur.

Pour les terrains déjà mis en valeur, soit « ceux portant des constructions, installations ou aménagements », ils peuvent faire l'objet d'autorisations d'occuper à titre précaire et révocable, de baux ordinaires, de baux emphytéotiques, de concessions de droit de superficie. La cession est également envisageable, mais sous la condition d'être autorisée par une loi spécifique. Cette disposition visant à limiter les cessions, et donc la sortie des terrains du domaine national, a dû être modifiée en 1987, par la loi n° 87-11 du 24 février, portant vente des terrains domaniaux en zone urbaine, visant à permettre la transformation des titres provisoires en titre de propriété moyennant certaines conditions (notamment délai de cinq ans et mise en valeur), et par la loi n° 94-64 du 22 août 1994 autorisant la vente des terrains domaniaux à usage industriel et commercial.

Pour les terrains non affectés non mis en valeur, la préoccupation fondamentale du législateur a été d'organiser les conditions d'une réalisation optimale de celle-ci⁸⁷⁹. Plusieurs procédures sont proposées : l'autorisation d'occuper, le bail ordinaire, le bail emphytéotique, la concession de droit de superficie, et la vente. L'utilisation de l'une ou l'autre procédure n'est pas à la discrétion de l'Administration, la loi ayant fixé certaines exigences.

Ainsi, l'autorisation d'occuper doit être utilisée lorsque « le terrain est situé dans une zone non encore dotée d'un plan d'urbanisme ou dont le plan d'urbanisme doit être révisé dans un délai rapproché »⁸⁸⁰. La concession du droit de superficie ne peut intervenir « qu'à l'égard des terrains situés dans une

⁸⁷⁶ Art. 21, loi n° 76-66.

⁸⁷⁷ L'article 27 de la loi n° 76-66 pourrait prêter à confusion, en particulier en son alinéa 1. Mais l'exégèse du texte fait apparaître de manière évidente qu'il ne s'agit que d'évoquer les formes et procédure de l'immatriculation et en aucun cas de poser un principe d'obligation à la charge de l'État.

⁸⁷⁸ Art. 32, loi n° 76-66.

⁸⁷⁹ Art. 36, loi n° 76-66 : « Les dépendances du domaine privé immobilier non affecté (...) sont administrées de manière à assurer leur utilisation et leur mise en valeur rationnelle conformément aux plans de développement et d'urbanisme ou aux programmes d'aménagement. »

⁸⁸⁰ L'autorisation d'occuper est régie par l'article 37 de la loi n° 76-66. Il s'agit d'un droit précaire, ne permettant que des aménagements en matériaux provisoires, et assujetti au paiement d'une redevance. Le droit peut être retiré à tout moment par l'Administration.

zone résidentielle dotée d'un plan d'urbanisme de détail et destinés : soit à la construction par l'attributaire d'une habitation individuelle répondant à ses besoins ; soit à la construction d'immeubles collectifs à usage d'habitation par toute personne se consacrant avec l'agrément de l'État au développement de l'habitat »⁸⁸¹. Les baux ordinaire et emphytéotique, ainsi que la vente (laquelle peut être de gré à gré ou aux enchères, et doit toujours être assortie d'une conditionnalité de mise en valeur et autorisée par une loi spécifique), sont donc utilisables dans les autres circonstances⁸⁸².

Tous les actes nécessaires sont des « actes administratifs et authentiques » (art. 56, loi n° 76-66).

. La propriété privée des personnes privées

La propriété privée est très limitée quantitativement. Juridiquement, elle correspond soit à des droits inscrits, au sens du Code civil, soit à des terrains immatriculés. Le régime juridique en est bien connu et ne mérite donc pas de développement particulier.

. Le domaine national

Reste enfin la plus grande partie du territoire, c'est-à-dire les terrains composant le domaine national. C'est l'État qui les détient « en vue d'assurer leur utilisation et leur mise en valeur rationnelles, conformément aux plans de développement et aux programmes d'aménagement »⁸⁸³. Ces terrains ne peuvent accéder à la vie juridique que par le biais de l'immatriculation au nom de l'État.

La loi distingue quatre catégories de terrains faisant partie du domaine national : les zones urbaines, les zones classées (terrains à vocation forestière ou zone de protection ayant fait l'objet d'un classement), les zones de terroirs (terrains régulièrement exploités pour l'habitat rural, la culture et/ou l'élevage à la date de publication de la loi) et les zones pionnières (terres du domaine national n'appartenant pas aux catégories précédentes).

. Les zones urbaines

Les zones urbaines sont les terres du domaine national situées sur le territoire des communes et des groupements d'urbanisme prévus par la législation. Les terrains urbains du domaine national ne sont qu'une des catégories des terrains urbains. Ceux-ci comprennent également les dépendances urbaines du domaine public et celles du domaine privé de l'État et des collectivités, et bien sûr, les terrains appartenant à des personnes privées.

Les terrains urbains du domaine national peuvent être soit à vocation agricole, soit à vocation de construction. Ceux à vocation agricole sont soumis à un statut spécifique⁸⁸⁴, en vertu duquel ils ne peuvent faire l'objet que de permis d'exploitation strictement personnels délivrés par une commission *ad hoc*⁸⁸⁵. Les terrains constructibles (zones résidentielles, commerciales, industrielles ou d'extension) doivent en principe demeurer inoccupés. Pour être valorisés, ils doivent être désaffectés du domaine national, transférés, par immatriculation, dans le domaine privé de l'État (ou d'une collectivité), avant d'être attribués. L'attribution peut être faite sous forme de « concession de droit de superficie » dans les seules zones résidentielles, ou sous forme de baux emphytéotiques, et enfin d'autorisation d'occuper à titre précaire et révocable là où il n'existe pas de plan d'urbanisme de détail (situation générale au Sénégal). Dans tous les cas, une mise en valeur est imposée. Au total, le processus favorise plutôt le développement des bidonvilles, sous couvert de rationalisation.

⁸⁸¹ L'article 40 de la loi n° 76-66 définit le régime juridique de ce droit de superficie : droit provisoire, d'une durée de 25 à 50 ans, éventuellement renouvelable ; paiement d'un prix égal à la valeur du terrain, pouvant être payé en une ou plusieurs fois ; obligation de mise en valeur sous la forme de la construction d'un bâtiment à usage d'habitation dans le respect des modalités fixées par les règlements d'urbanisme ; reprise du terrain à l'échéance, sans indemnisation de l'occupant.

⁸⁸² Bail ordinaire : art. 37 ; bail emphytéotique : art. 39 ; vente : art. 41, de la loi n° 76-66.

⁸⁸³ Art. 2, loi n° 76-66.

⁸⁸⁴ Il faut bien retenir que les terrains urbains du domaine national ne sont qu'une des catégories des terrains urbains. Ceux-ci comprennent également les dépendances urbaines du domaine public et celles du domaine privé de l'État et des collectivités, et bien sûr, les terrains appartenant à des personnes privées.

⁸⁸⁵ Décret n° 66-858 du 7 novembre 1966, portant application de l'article 5 de la loi du 17 juin 1964 relative au domaine national et fixant les conditions de l'administration des terres du domaine national à vocation agricole situées dans les zones urbaines.

. Les zones de terroirs

Il faut noter que les dispositions relatives aux zones de terroir, les plus importantes pour le monde rural, ont été modifiées par la loi n° 72-25 du 19 avril 1972, relative aux communautés rurales, elle-même abrogée par la loi n° 96-06. Ces dispositions visaient à placer la gestion des terrains des zones de terroir⁸⁸⁶ entre les mains des conseils ruraux, principe qui demeure acquis dans la nouvelle organisation des communautés rurales.

Ces terres de terroir ne peuvent faire l'objet que d'affectations aux membres des communautés rurales concernées, celles-ci étant responsables de leur mise en valeur et de leur exploitation. Il ne peut donc en aucun cas y avoir transfert de propriété au profit de l'attributaire. L'attribution est prononcée par le conseil rural (l'instance de la communauté rurale, cf. ci-dessus), soit à titre individuel, soit à titre collectif en fonction de la capacité de l'attributaire de réaliser la mise en valeur de la terre conformément au programme particulier du terroir. Il faut également souligner que « *les personnes occupant ou exploitant personnellement des terres dépendant du domaine national à la date d'entrée en vigueur de la loi continueront à les occuper et à les exploiter* »⁸⁸⁷. L'affectation est personnelle au groupe ou à la personne et exclut toute capacité de transaction (aliénation, location, etc.). Par contre, il peut y avoir transmission totale ou partielle à un ou des héritiers en cas de décès de l'attributaire. De durée indéterminée, elle est génératrice d'un droit d'usage. La désaffectation des terres peut intervenir notamment en cas de mise en valeur non réalisée ou insuffisante, ou encore si l'affectataire cesse d'occuper ou d'exploiter le terrain lui-même. Cependant, quoique ces situations puissent être réalisées, la désaffectation est rarement prononcée.

. Les zones pionnières

Les zones pionnières, quant à elles, sont réservées pour des mises en valeur prévues dans des plans d'aménagement ou de développement, des portions de ces zones pouvant être affectées par l'État à des communautés rurales ou autres opérateurs reconnus et contrôlés par lui⁸⁸⁸. La loi n° 96-07 confirme cette disposition en précisant que « *l'État conserve la gestion des parties des zones pionnières ayant fait l'objet d'un aménagement spécial* » (art. 27, loi n° 96-07) et peut les affecter à des personnes physiques ou morales pour la réalisation de projets économiques et sociaux.

La quasi-totalité des opérations foncières portant sur des terrains des zones pionnières ou de terroir, doivent être justifiées par l'utilité publique, concept flou s'il en est. Cette utilité publique doit être déclarée par décret, mais dans la pratique aucun contrôle réel n'est opéré.

. Les droits coutumiers

Le dernier volet à examiner est celui des droits coutumiers. En fait, « *l'élément le plus important* (de la loi de 1964) *est certainement la suppression des droits coutumiers* », lesquels de fait sont aujourd'hui partie intégrante du domaine national et plus spécifiquement des zones de terroirs et de certaines zones urbaines. Dans la pratique, cette suppression n'a pas réellement affecté les occupants et usagers traditionnels dont l'existence est reconnue par la loi, mais plutôt les modes d'attribution des droits d'occupation, les pouvoirs des *lamane*, maîtres de la terre, ayant été supprimés et remplacés par ceux donnés aux conseils ruraux, et les modalités financières, les redevances traditionnelles ayant en principe été supprimées.

⁸⁸⁶ Un point délicat est ici celui de la définition du terroir. L'article 1 du décret n° 64-573 tente d'apporter une solution : « Le terroir est constitué par un ensemble homogène de terres du domaine national nécessaires au développement de la population du ou des villages qui y sont implantés, y ayant des intérêts communs. » La nature des terrains en question est explicitée par l'article 7 de la loi n° 64-46 : « les terres qui sont régulièrement exploitées pour l'habitat rural, la culture ou l'élevage », ou plus précisément : « les terres de culture, celles de pâturages, les terres de parcours, les boisements régulièrement utilisés, les terres en friches jugées nécessaires à son extension » (art. 2, décret précité). En outre, « le ressort territorial d'un terroir doit être tel qu'il permette le fonctionnement correct d'une coopérative agricole répondant aux deux critères de rentabilité et de gestion optimale » (art. 3 du décret).

⁸⁸⁷ Art. 17, décret n° 64-573 du 30 juillet 1964.

⁸⁸⁸ L'article 11 de la loi n° 64-46 du 17 juin 1964 et le décret n° 87-720 du 4 juin 1987, portant reversement de certaines zones pionnières dans la zone des terroirs, concernent par exemple les aménagements hydro-agricoles du Delta du Fleuve Sénégal.

• L'organisation administrative

On trouve au Sénégal les modalités classiques de l'organisation que sont le service des Domaines et celui du Cadastre. Ces deux directions relèvent de la direction générale des Impôts et des Domaines. La Conservation foncière est rattachée à la direction de l'Enregistrement, des Domaines et du Timbre. Cette dernière comprend des services centraux (bureau des Affaires domaniales ; bureau du Contentieux ; bureau des Travaux informatiques, de la Documentation et des Archives ; bureau du Recouvrement), et des services déconcentrés, dits extérieurs⁸⁸⁹.

Il existe également la Commission de contrôle des opérations domaniales, dont le régime juridique est prévu par un décret d'application de la loi portant Code du domaine de l'État⁸⁹⁰. Il faut surtout en souligner la composition, uniquement des responsables de l'Administration centrale⁸⁹¹, alors que les problèmes sont très largement « sur le terrain ». Cette organisation n'a pas été remise en cause pour tenir compte des nouvelles exigences fonctionnelles de la décentralisation. Même si les dossiers sont instruits par les collectivités locales, ils doivent être entérinés par la commission. Il faut en effet rappeler que ladite commission doit donner son avis notamment sur « *toutes les opérations intéressant le domaine privé de l'État, des collectivités locales et des établissements publics, (...) les concessions d'un droit de superficie sur un immeuble, (...) les autorisations d'occuper le domaine privé, (...) les lotissements, les indemnités...* »⁸⁹². C'est l'un des paradoxes de la décentralisation, elle s'accompagne d'une concentration des procédures. De plus, la Commission de contrôle des affaires domaniales se réunit seulement deux fois par an à Dakar, ce qui peut induire une attente qui peut durer jusqu'à six mois. Elle émet un avis auquel s'ajoute celui du receveur des Domaines, celui du bailleur et celui du préfet, lui-même approuvé par le gouverneur auquel s'ajoute un avis du ministre des Finances à Dakar.

Il faut y ajouter, selon les procédures, les élus locaux, en particulier les maires, qui interviennent dans les attributions de sols urbains, les conseils ruraux et notamment leur président, qui administrent les terrains des zones de terroir sous le contrôle des instances régionales nouvellement créées. Ces dernières remplacent dans ce rôle le sous-préfet précédemment compétent dont les analystes et observateurs soulignaient tous l'insuffisant pouvoir de tutelle face aux multiples pressions politiques et sociales.

Par ailleurs, il faut indiquer que dans les zones classées, comme dans les zones pionnières (dans le cadre des projets d'aménagement), ce sont les opérateurs ou services de l'État concernés qui procèdent à la répartition des terrains, selon des modalités contractuelles ou administratives variables.

Enfin, même si dans la réalité ce processus n'a pas été vraiment respecté, les textes prévoient que dans chaque terroir, des instruments de gestion domaniale sont mis en place sous la forme d'un « dossier foncier », à tenir en double exemplaire, et qui doit donc tenir lieu de registre des opérations d'affectation et de désaffectation. La bonne tenue de ce dossier suppose évidemment la mise en place d'un outil cadastral minimal de manière à le rendre réellement opérationnel⁸⁹³.

• Les pratiques foncières

On constate peut-être un meilleur (même si très relatif) recours au droit domanial et foncier, en particulier sous la forme des multiples attributions (affectations selon le terme légal) qui se font dans les zones de terroirs, mais qui demeurent des actes pratiques plus que dictés par le souci de stabiliser les droits. Cette situation globale s'explique quand on sait qu'en 1988, le domaine national représentait

⁸⁸⁹ Arrêté n° 8/169/MEFP/DGID du 16 septembre 1991, portant organisation de la direction générale des Impôts et des Domaines.

⁸⁹⁰ Décret n° 81-557 du 21 mai 1981, portant application du Code du domaine de l'État en ce qui concerne le domaine privé.

⁸⁹¹ L'article 1 du décret n° 81-557 précité énumère : le directeur de l'Enregistrement, des Domaines et du Timbre (président), le directeur des Affaires civiles et du Sceau (ou son représentant), le directeur de l'Urbanisme ou son représentant, le directeur de l'Aménagement du territoire ou son représentant, le directeur du Cadastre, le directeur des Investissements ou son représentant, le Contrôleur financier ou son représentant, un représentant du service ou de l'organisme intéressé par le projet dont est saisie la commission, un député représentant l'Assemblée nationale.

⁸⁹² Art. 2, décret n° 81-557 précité.

⁸⁹³ Art. 26, décret n° 64-573 précité.

95 % des terres, la propriété privée et le domaine privé de l'État et le domaine public se partageant le solde⁸⁹⁴.

Deuxième remarque, « les particuliers, tant en ville qu'en brousse, se croient propriétaires, le font croire ou rêvent de l'être. Ce rêve s'appuie sur les pratiques irrégulières les plus diverses ; celui qui se croit propriétaire n'hésite pas à céder son pseudo-droit, allant même jusqu'à faire identifier son acte par l'autorité de police. À certains moments, l'Administration d'État utilise des procédés qui font d'elle plus qu'un simple complice. Le service des Domaines joua par exemple un rôle actif dans la mise au point d'un montage destiné à faire tourner la loi (...) L'Administration opérait en trois temps. D'abord elle décidait la désaffectation du terrain du Domaine national ; puis elle requérait son immatriculation au nom de l'État ; enfin, elle rétrocédait le terrain à l'occupant l'ayant mis en valeur. »⁸⁹⁵ Cette citation est très révélatrice d'une situation dans laquelle l'exigence juridique et politique du législateur s'est rapidement trouvée confrontée aux exigences réelles et concrètes des opérateurs publics et privés. Aux pratiques habituelles de contournement de la loi par les usagers se sont ajoutées celles imaginées par l'Administration, à tel point qu'en 1976, il a fallu une nouvelle loi pour corriger en particulier les actions de cessions de terrains par l'Administration⁸⁹⁶.

On sait que par ailleurs beaucoup de conflits ont été enregistrés dans les zones de terroir (abus politiques de répartition) et pionnières (non-respect des terrains classés ou protégés). Il n'est pas évident que la nouvelle législation permette d'y mettre un terme même avec l'intervention des instances régionales à la place de l'État, et même si les conseils ruraux sont désormais composés exclusivement de membres élus. Certes, cela pourrait réduire certaines pressions administratives, mais à l'inverse, il n'est pas évident que les interventions politiques, religieuses ou sociales soient pour autant contrôlables⁸⁹⁷.

Ces phénomènes sont d'autant plus « sensibles » que l'on constate que même si le village n'a en définitive, aux termes de la loi, aucune place dans l'organisation foncière, le chef de village demeure l'interlocuteur prioritaire des demandeurs de terrains ou des personnes impliquées dans un litige foncier.

Les grands aménagements sont très souvent le lieu de multiples pratiques « interprétatives » des textes, qu'il s'agisse des zones réservées aux petits périmètres villageois, ou de celles des grands périmètres confiés à des structures *ad hoc*. Ces terrains sont le support d'activités agricoles génératrices de revenus très améliorés, et ils sont donc l'enjeu de multiples négociations et entreprises. C'est ici en particulier que peuvent se trouver confrontés les droits traditionnels, souvent complexes dès lors qu'il y a de l'eau, et les interprétations du droit moderne, concernant l'exploitant selon la loi sur le Domaine national, les affectataires du conseil rural, le contractant qui exploite selon une convention passée avec l'Administration technique responsable.

De manière générale, il faut aussi souligner les carences en moyens des services concernés, en particulier celui des Domaines et celui du Cadastre. Cela a pour effet de rendre impossible le suivi réel et efficace des procédures⁸⁹⁸ et des fichiers d'information. En outre, dans les zones de terroir, il est impossible aux autorités responsables de disposer de l'information, notamment cartographique, qui serait nécessaire pour assurer une bonne administration des terrains attribués aux membres des communautés concernées.

⁸⁹⁴ Cf. Caverivière M. et Debène M., *Le droit foncier sénégalais*, Berger-Levrault, 1988, p. 153.

⁸⁹⁵ Ouvrage précité, p. 155.

⁸⁹⁶ Loi n° 76-67 du 2 juillet 1976, relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique et aux autres opérations foncières d'utilité publique.

⁸⁹⁷ Selon Étienne Le Roy (étude précitée, p. 79) : « Quant au contrôle des conseils ruraux, il nous paraît résulter à la fois du régime électoral (...) et du système des clientèles et des patronages, caractéristique de la vie politique sénégalaise. Il n'est pas inutile de souligner ici que cette bourgeoisie comprend en son sein une grande partie de l'élite maraboutique des confréries tidjanes et mouride, et en particulier leurs hommes d'affaires et leurs représentants villageois. En contrôlant les conseils, cette nouvelle classe a un droit de regard sur les investissements de la communauté et oriente les décisions en matière d'affectation et de désaffectation des droits d'usage. »

⁸⁹⁸ Selon Monique Caverivière et Marc Debène (ouvrage précité, p. 54), en 1988, de multiples procédures d'immatriculation demeuraient en instance depuis plus de vingt ans !

• La gestion des conflits

Les conflits fonciers sont nombreux, surtout dans les zones rurales et périurbaines. Ils concernent donc essentiellement des terrains du domaine national et plus spécifiquement les zones de terroirs et les zones classées. Ces dernières sont plus ou moins respectées et les atteintes relèvent en principe de l'intervention administrative, laquelle dispose de pouvoirs de police. De fait, l'originalité des conflits au Sénégal apparaît surtout dans les zones rurales.

Les litiges portent très majoritairement sur des problèmes de délimitation des terrains. Un certain nombre tiennent aux utilisations concurrentielles du sol, en particulier par les pasteurs et les agriculteurs⁸⁹⁹. Dans des zones particulières, par exemple la Casamance ou les zones irriguées du Nord, il peut exister d'autres conflits spécifiques liés à l'appropriation de telle ou telle ressource ou produit. Enfin, la loi n° 64-46 a provoqué quelques conflits très particuliers en supprimant, par sa rédaction, les droits des exploitants qui avaient loué un champ ou donné celui-ci en gage⁹⁰⁰, mais aussi de manière plus générale, en posant le problème de la validation des droits acquis⁹⁰¹.

En principe, les conflits sont généralement soumis d'abord au chef de village concerné, conformément aux pratiques traditionnelles. Celui-ci peut saisir le conseil rural, compétent aux termes de la loi pour arbitrer ce genre de litiges. C'est ici que l'on a vu se multiplier les litiges car les conseils ruraux s'appuient en fait sur les principes juridiques de validation des droits qui leur permettent de trancher dans le sens qu'ils souhaitent. En cas d'échec, il reste à suivre la voie hiérarchique, c'est-à-dire à saisir l'Administration de tutelle, voire la juridiction administrative, ce qui arrive rarement, les personnes concernées n'ayant pas forcément connaissance de cette possibilité et par ailleurs, n'étant pas forcément disposées à aller devant le tribunal pour les multiples raisons habituelles.

Il apparaît par ailleurs impossible de dégager une analyse cohérente des décisions de justice, celles-ci étant très difficiles à connaître, la plupart du temps insuffisamment motivées pour être interprétées. Même les décisions de la Cour suprême apparaissent inexploitable faute de constituer des décisions de principe.

• La réforme du domaine national : une nécessité ?

Depuis quelques années et en tenant compte de la multiplication des difficultés résultant d'un régime des terres fondé largement sur une « affectation privative » à l'usager plutôt que sur la propriété, le débat s'est ouvert sur la nécessité de refondre la loi de 1964 (et ses textes subséquents). La question qui se pose est évidemment celle de la reconnaissance du droit de propriété. Par-delà la question de principe, il faut aussi tenir compte des multiples incidences d'une réponse positive à une telle question. Par exemple, pourrait-on maintenir le processus actuel d'attribution des droits d'affectation par les communautés rurales ? Quel serait le sort des différentes composantes du domaine national ? Serait-il opportun de distinguer des régimes spécifiques pour le monde rural et pour les terrains urbains ? Autrement dit, il s'agit là d'une hypothèse d'une extrême ambition et d'une complexité largement proportionnelle. Les réponses ne pourront pas ne pas tenir compte des enjeux de la décentralisation et de l'organisation de la gestion du territoire. Mais elles devront aussi être imaginées en prenant en compte toutes les contraintes nouvelles de gestion administrative, pour les Administrations spécialisées, qui sont susceptibles d'en découler.

Les travaux du Conseil économique et social du Sénégal attestent bien de ce débat. Ainsi, dans le compte rendu de la séance du 16 décembre 1996 consacrée au *Problème foncier au Sénégal*, le ministre

⁸⁹⁹ En fait, la loi sur le domaine national a eu des effets pervers et en particulier, elle a créé chez les paysans la conviction de disposer d'un droit inattaquable sur la parcelle affectée, d'en être le propriétaire, d'autant plus que ces mêmes paysans ignorent tout du droit moderne, sauf pour se rappeler que l'Administration coloniale, en donnant un terrain, mettait en route un processus de reconnaissance de la propriété. Alors que l'affectation ne reconnaît qu'une sorte de droit d'usage validé seulement par la persistance de la mise en valeur.

⁹⁰⁰ La loi a validé les droits des exploitants au moment de sa publication. Dès lors, ceux qui, pour une raison ou une autre, étaient provisoirement dessaisis de leurs champs, se sont vus exclus au profit des détenteurs actuels.

⁹⁰¹ Le décret n° 72-1288 du 27 octobre 1972 a eu pour finalité notamment de déterminer les critères à utiliser pour valider les droits acquis par les exploitants. Le problème est que le texte a proposé plusieurs critères, sans donner plus de valeur à l'un ou à l'autre. Le résultat est que ces critères sont susceptibles de rentrer en conflit puisqu'ils peuvent être utilisés au choix de l'arbitre.

délégué auprès du ministre de l'Économie, des Finances et du Budget pose clairement le problème. Il en situe d'abord l'enjeu : « *Le sujet choisi est d'actualité certaine quand on sait le rôle que joue le facteur foncier dans le développement économique et social au Sénégal, surtout à l'heure de l'exploitation des terres de la Rive gauche du Fleuve Sénégal et à la veille de la réalisation des projets de revitalisation des Vallées fossiles, du Canal, de la Ceinture verte et de la Régionalisation.* »⁹⁰² On remarquera que dans cette citation, la régionalisation, nouveau pallier de décentralisation, est citée comme un des nouveaux facteurs du développement.

Compte tenu de la multiplicité des problèmes qu'il rappelle, le ministre propose un certain nombre d'orientations susceptibles de fonder le débat : « *immatriculation systématique des dépendances du domaine national dans les centres urbains jusqu'aux capitales départementales et aux communes, ainsi que dans les zones recevant des projets d'une certaine importance, (...) concession de droits réels dans les zones de terroirs...* »⁹⁰³. On doit indiquer que ces démarches ne devraient pas exclure les populations concernées de la gestion domaniale, puisque « *il sera reconnu aux populations des zones de terroirs les mêmes prérogatives dans la gestion des terres. Ceci permettra une bonne maîtrise de l'occupation des sols...* »⁹⁰⁴.

À l'issue de sa réunion susmentionnée, le Conseil économique et social a adopté plusieurs recommandations, parmi lesquelles on peut citer : « *la mise en œuvre sans délai du Cadastre rural afin de mieux maîtriser la gestion de l'espace et de rationaliser en conséquence la distribution des terres ; (...) la formation adéquate des élus locaux en matière de gestion foncière ; (...) « la confirmation du principe du Domaine national (...) tout en facilitant l'accès privé à la terre chaque fois que c'est nécessaire ; (...) le respect et l'application rigoureuse de la réglementation foncière dans les périmètres des communes, des villes et des communes d'arrondissement... »*, « *Étudier l'unification de l'ensemble de ces législations (Code du domaine national, Code forestier, Code de l'eau, Code de l'environnement), en vue de promouvoir un Code unique* »⁹⁰⁵.

Le projet de loi portant organisation de la propriété foncière qui a suivi ne répondait pas réellement aux attentes ci-dessus exprimées. En fait, il s'agissait d'un texte qui reprend très largement les dispositions du décret de 1932, à quelques nuances près et dont la rédaction actuelle ne permet pas de régler le véritable problème, celui du fondement de la propriété, qui ne peut être résolu que par une modification de la loi de 1964 sur le domaine national⁹⁰⁶.

Ainsi, depuis la moitié des années 1990, la question est particulièrement posée concernant le milieu rural, sans être tranchée. Le *Plan d'action foncier pour la gestion des ressources naturelles*, piloté dans le cadre de l'Unité de politique agricole du ministère de l'Agriculture, a proposé en octobre 1996 trois scénarii possibles pour réformer le droit foncier et domanial au Sénégal. Les propositions de réforme s'inscrivent dans le cadre du renforcement des compétences et des moyens attribués aux collectivités locales, seule politique qui peut donner un vrai contenu à la décentralisation. Ainsi, l'option mixte⁹⁰⁷ retenue par le Rapport final de l'Atelier national sur le projet de réforme foncière⁹⁰⁸ tend à ériger les anciens terrains du domaine national en domaine privé des collectivités locales. Celles-ci auraient compétence

⁹⁰² *Journal des Actes du Conseil économique et social. 2^e session ordinaire 1996. Avis et recommandations*, Dakar, août 1997, p. 86.

⁹⁰³ *Journal des Actes du Conseil économique et social*, op. cit. p. 89.

⁹⁰⁴ Ibid. p. 89.

⁹⁰⁵ Op. cit. p. 99.

⁹⁰⁶ Voir à ce sujet l'article « Le projet de privatisation des terres du domaine national au Sénégal », de Doudou Ndiaye et Papa Niokhor Diouf, in : *Revue internationale de droit africain*, n° 32, janvier-février-mars 1997, EDJA, Dakar, p. 7-17. Ces auteurs soulignent que la principale question est celle de la référence à la mise en valeur considérée comme un préalable obligé de l'immatriculation, principe de gestion maintenu dans le projet de loi dans sa version actuelle, alors que la terre devrait être plutôt considérée comme une valeur en soi, ce qui remettrait donc en cause certains principes actuels de fonctionnement du domaine national, en zone urbaine comme pour les terrains inclus dans les zones de terroir.

⁹⁰⁷ Outre l'option mixte, sont également envisagées une option de *statu quo* qui maintient le domaine national et une option libérale de privatisation généralisée des terres.

⁹⁰⁸ Séminaires d'information et de sensibilisation sur le projet de réforme foncière, *Rapport final de l'Atelier national du 16 et 17 décembre 1999*, janvier 2000, 51 p., et Conseil national de concertation et de coopération des ruraux (CNCR), Séminaire national des ruraux sur la réforme foncière, Dakar, 12-15 janvier 2004, *Déclaration finale*, 2 p.

pour affecter et désaffecter les terrains sur ce domaine privé comme elles l'avaient sur le domaine national concernant les communautés rurales.

En revanche, les travaux de la Commission chargée de la réforme du droit de la terre⁹⁰⁹ relatifs à la gestion foncière en milieu rural vont dans le sens d'une privatisation au nom de l'État de certaines portions du domaine national. Dans un document diffusé mi-2008, la Commission analyse l'une après l'autre les possibilités de privatiser :

- au nom des particuliers, « *inconcevable* » car va à l'encontre du développement durable, « *demeure toujours dangereux* » et « *serait le lit de tous les conflits imaginables* » ;
- au nom des communautés rurales : l'idée d'un « domaine privé rural » est exclue, présentée comme une revendication des élus locaux, elle « *serait la porte ouverte aux abus* », de plus « *le conseil rural n'est pas outillé* » ;
- et enfin, privatisation au nom de l'État qui obtient la faveur du texte, et qui résulte de la relecture des articles 2 et 3 de la loi n° 64-46.

La commission propose de distinguer, parmi les zones de terroir, deux types de zones : les « zones d'habitat et d'activités rurales réservées » sur lesquelles le conseil rural continuerait de jouer son rôle d'affectation/désaffectation à ceux capables de mise en valeur, et les « zones d'activités économiques à investissements intensifs » que le législateur pourrait reverser sans formalité préalable dans le domaine privé de l'État et sur lesquelles des baux et droit de superficie pourront être concédés, notamment aux entreprises qui pourront accéder à la pleine propriété sans disposer de titres d'occupation.

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

L'importance des questions domaniales et foncières à l'échelon décentralisé n'a pas échappé au législateur. La loi n° 96-06, portant Code des collectivités locales, a défini un certain nombre de règles générales concernant les domaines et le foncier, qui sont précisées en particulier par les textes relatifs au transfert de compétences entre l'État et ces mêmes collectivités⁹¹⁰. L'exposé des motifs de la loi n° 96-07 est de ce point de vue très éclairant. Dans les principes fondamentaux de ce transfert de compétences, il est affirmé fermement que « *le domaine national et le domaine public, propriétés indivisibles de la Nation toute entière, restent sous la responsabilité de l'État qui peut en transférer la gestion aux collectivités locales* »⁹¹¹, ce que confirme un article du même texte disposant que « *le territoire sénégalais est le patrimoine commun de la Nation* »⁹¹². On retiendra par ailleurs qu'un chapitre entier du même texte est consacré à la « Gestion et utilisation du domaine privé de l'État, du domaine public et du domaine national ». Enfin, le législateur confirme que les transferts de compétence doivent se situer dans « *le respect des principes et dispositions de la loi sur le Domaine national et du Code du domaine de l'État* ».

• Les principes généraux de gestion domaniale et foncière de la collectivité locale

Chaque collectivité locale dispose d'un domaine public et d'un domaine privé « *acquis à titre onéreux ou à titre gratuit* » (art. 11, loi n° 96-06).

⁹⁰⁹ Cette Commission nationale de réforme du droit de la terre a été créée le 12 janvier 2005.

⁹¹⁰ Loi n° 96-07 du 22 mars 1996, portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales, et ses décrets d'application relatifs aux champs de la présente étude, notamment le décret n° 96-1130 du 27 décembre 1996, portant application de la loi de transfert de compétences aux régions, communes et aux communautés rurales en matière de gestion et d'utilisation du domaine privé de l'État, du domaine public et du domaine national.

⁹¹¹ Il est à remarquer ici que le législateur assimile clairement le domaine public et le domaine national comme n'étant la propriété ni de l'État, ni de toute autre personne publique ou privée. Celui-là est le premier gestionnaire de ces domaines, et il peut tout au plus transférer tout ou partie de ses compétences de gestion aux collectivités. Cette présentation est assurément essentielle car elle est de nature à éviter les confusions classiques entre le domaine privé de l'État, propriété de celui-ci, et les autres domaines dont il n'est que le gérant.

⁹¹² Art. 16, loi n° 96-07.

Deuxième règle générale : en principe, les règles d'administration des biens immobiliers des collectivités que sont la commune et les communautés rurales, sont les mêmes que celles qui s'appliquent aux biens du domaine immobilier du domaine de l'État (art. 58, loi n° 76-66). La rédaction du texte a pu prêter à certaines interprétations. En effet, il est précisé qu'il s'agit des biens autres que ceux du domaine public. On pourrait donc en déduire que le domaine national est concerné, mais c'est évidemment une impossibilité, pour deux raisons : d'abord, les dépendances du domaine national n'appartiennent pas plus à l'État qu'aux collectivités ; ensuite, il s'agit de dispositions s'appliquant expressément au seul domaine de l'État.

Les pouvoirs domaniaux et fonciers se situent principalement au niveau de la communauté rurale, laquelle compte parmi ses compétences la possibilité d'intervenir « *sur les modalités d'exercice de tout droit d'usage* », ce qui signifie se prononcer sur toutes les prétentions de caractère coutumier, quel qu'en soit le domaine ; de même, et dans la même logique, la communauté rurale est compétente pour l'affectation ou la désaffectation des terrains du domaine national situés sur son territoire⁹¹³. Elle est compétente pour les vaines pâtures et les voies de circulation du bétail. Elle est également compétente pour tout ce qui touche aux voies et places publiques qui traditionnellement relèvent du domaine public. Elle peut aussi intervenir sur tout ce qui touche aux ressources naturelles, fruits, bois, points d'eau, etc. (art. 195, loi n° 96-06). Le conseil rural est appelé à donner son avis sur « *le régime des jachères collectives et leurs modalités de détail, de défrichement et d'incinération* » (art. 198, loi n° 96-06). Enfin, il faut souligner le rôle d'arbitrage reconnu par la loi au conseil rural. Celui-ci, en effet, peut former des commissions ou mandater certains de ses membres pour « *instruire les litiges en matière domaniale* », la décision finale appartenant au conseil, au vu du compte rendu fourni par les instructeurs (art. 229, loi n° 96-06).

Toujours concernant les communautés rurales, il faut rappeler que, comme on l'a indiqué plus haut, celles-ci peuvent constituer, éventuellement avec des communes, un « *groupement d'intérêt communautaire* », « *ayant pour objet la gestion ou l'exploitation des terres du domaine national...* » (art. 239 à 242, loi n° 96-06). Une telle disposition est évidemment de nature à faciliter la gestion de ce domaine particulièrement sensible, puisque se confondant souvent avec des droits coutumiers dont les limites territoriales ne correspondent pas forcément aux limites administratives. C'est cette perception que rejoint dans une certaine mesure l'article 242 qui précise que le groupement peut être créé « *dans le cas où des terres du domaine national sises dans les communautés concernées sont normalement affectées à des personnes n'appartenant pas à ces communautés rurales bien que s'y livrant à des activités agricoles ou pastorales à titre principal* ».

Ainsi, dans les organes des collectivités locales, peut-on noter l'existence, au niveau de la région, d'une commission du conseil régional dite « *Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire, des domaines, de l'urbanisme et de l'habitat* » (art. 44, loi n° 96-06).

Le législateur a prévu les cas de modifications du territoire d'une collectivité locale, en déterminant les modalités d'attribution des biens domaniaux concernés. Par exemple, lorsqu'une commune est supprimée, le décret qui entérine l'opération doit déterminer notamment « *les conditions d'attribution soit à la commune soit aux communes de rattachement, soit à l'État : des terrains ou édifices faisant partie du domaine public ; de son domaine privé...* » (art. 86, loi n° 96-06).

Les abus en matière domaniale, et plus particulièrement « *la spéculation sur l'affectation des terrains publics, les permis de construire ou de lotir* » peuvent entraîner la suspension ou la révocation du maire et de ses adjoints (art. 146, loi n° 96-06). Des sanctions de même nature peuvent frapper le président ou les vice-présidents de la communauté rurale, en cas notamment de « *spéculation sur les terres du domaine national, les permis de construire et de lotir* » (art. 220, loi n° 96-06), même s'il n'apparaît pas évident que ces deux derniers fassent partie des attributions de compétence reconnues au conseil rural.

Dans le cas où s'impose une substitution du responsable de l'exécutif et la mise en place d'une délégation de remplacement, par exemple communale, on note que le législateur exclut des compétences de celle-ci les aliénations ou échanges des propriétés communales (art. 175, loi n° 96-06), la même dispo-

⁹¹³ « La communauté a pour principale attribution 'l'affectation et la désaffectation des terres du domaine national'... », Étienne Le Roy ; étude précitée, p. 71.

sition s'appliquant dans le cas de la région (art. 53, loi n° 96-06), et de la communauté rurale (art. 236, loi n° 96-06).

Dans la commune, le maire, en tant que « *représentant de la collectivité locale* », est chargé notamment de : « *conserver, entretenir et administrer les propriétés et les biens de la commune...* ».

Enfin, et c'est peut-être le plus important, il faut considérer le problème de la tutelle. Un des fondements de la réforme de décentralisation consiste, selon l'exposé des motifs de la loi n° 96-06, à simplifier l'exercice de cette tutelle pour la transformer en simple contrôle de légalité. Or, il existe quelques exceptions à cet allègement, dont les actes pris en matière d'affaires domaniales et d'urbanisme (art. 336, loi n° 96-06). Autrement dit, sur ce point extrêmement sensible, qui figurait jusque-là dans les points faibles de la gestion des communautés rurales, on retrouve affirmé le souci de l'État de conserver ses pouvoirs d'arbitrages et de « *grand maître de la terre* », en dépit des compétences reconnues aux collectivités.

• Les transferts de compétence en gestion domaniale

Les transferts ne peuvent évidemment porter que sur des points relevant jusque-là de la compétence de l'État. Il peut donc s'agir soit du domaine privé de celui-ci, soit des domaines dont il a la responsabilité, c'est-à-dire le domaine public et celui dit national, le plus important économiquement, socialement, mais aussi politiquement, compte tenu des multiples enjeux.

En ce qui concerne son domaine privé, l'État peut céder les biens faisant partie de son domaine privé aux collectivités ou passer des conventions avec celles-ci à cet effet. À cette disposition normale, courante, il faut ajouter une précision curieuse : ces cessions peuvent être opérées à l'initiative des collectivités concernées (art. 18, loi n° 96-07). On peut évidemment s'interroger sur la signification d'une telle précision. Il semble en effet peu acceptable, surtout dans le contexte d'une décentralisation dans laquelle l'État entend bien, à juste titre, demeurer le premier responsable de la Nation, de penser que le législateur ait voulu dire que les collectivités avaient la liberté de se faire céder les biens du domaine privé. Mais s'il s'agit uniquement de dire que ces mêmes collectivités peuvent demander à acquérir, donc à l'État de céder, il n'y a rien de nouveau. Il faudra sur ce point être attentif à la pratique.

Toujours concernant le domaine privé, on retrouve par ailleurs la procédure classique de l'affectation pour des besoins d'usage⁹¹⁴.

Concernant le domaine public, on soulignera, une fois encore, cette affirmation très claire par le législateur qu'il n'y a qu'un seul domaine public, confié originellement à l'État, mais susceptible d'être confié par celui-ci à la gestion d'une collectivité locale. L'essentiel des dispositions de la loi n° 96-07 concerne le domaine public maritime et le domaine fluvial. Il faut surtout ajouter que l'ensemble du domaine public artificiel, donc autre que naturel tel que prévu dans le Code du domaine, reste géré par l'État (art. 21, loi n° 96-07). N'échappent à cette règle que les monuments historiques qui peuvent se voir confiés à la gestion locale, et la voirie non classée qui demeure de la responsabilité communale. Il faudrait ici rappeler aussi le fait que les communautés rurales sont chargées par ailleurs, par la loi n° 96-06, de responsabilités concernant la voirie sur le territoire. Celle-ci relève juridiquement du régime du domaine public même si la loi spécialisée n'en fait pas mention.

Il reste enfin le domaine national. Là encore, un principe de base s'applique : toutes les opérations sur ce domaine initiées par une personne, publique ou privée, autre que l'État, doivent être menées dans le respect de la loi sur le Domaine national. Par contre, dès lors qu'une action est entreprise par l'État, celui-ci « *prend la décision après consultation du conseil régional et de la communauté rurale ou des communautés rurales concernées, sauf impératif de défense nationale ou d'ordre public* » (art. 24, loi n° 96-07). Cette décision de l'État est manifestement souveraine puisque la loi précise qu'elle doit être communiquée « *pour information* » aux collectivités intéressées. Il faut s'interroger ici sur le fait que le cas des zones urbaines ne semble pas couvert par ce texte, puisqu'il n'y est question que des seules communautés rurales et non pas de communes.

Cela s'explique par les dispositions suivantes relatives aux terrains sis dans ces zones urbaines. Dans celles-ci, l'intervention de l'État est encore plus affirmée.

⁹¹⁴ Art. 19, loi n° 96-07, et articles 3 à 7 du décret n° 96-1130.

D'abord, celui-ci peut faire immatriculer des terrains pour les affecter (et non les céder) aux communes, pour des besoins d'intérêt collectif. Dans le même cadre, lorsqu'il y a lotissement, la propriété des terrains reste à l'État, et ce, même si la commission d'attribution des parcelles est présidée par le maire de la commune concernée⁹¹⁵. On peut s'interroger sur la signification de cette disposition, dans la mesure où le texte associe des affectations et des attributions de parcelles. La confusion est confirmée par le fait que les affectataires reçoivent un acte d'attribution des parcelles en question. Or, juridiquement, si les terrains sont immatriculés au nom de l'État, on se trouve dans le cas du domaine privé évoqué plus haut et l'affectation est réservée aux besoins des collectivités ou services publics pour les besoins de leur gestion.

Ensuite, on retrouve pour les terrains urbains le même principe que pour les terrains ruraux ; lorsque l'État veut entreprendre une action sur ces terrains, « à l'exclusion des terrains à usage d'habitation », il décide après consultation du conseil régional et du conseil municipal, ceux-ci étant informés de cette décision.

Des dispositions identiques s'appliquent aux terrains ruraux situés dans les zones urbaines, sous réserve de la loi sur le Domaine national.

Notons enfin qu'en matière d'urbanisme et d'habitat, la région est notamment chargée de l'approbation des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU), alors que la commune est chargée de l'établissement des plans directeurs d'urbanisme (PDU) des SDAU, des plans d'urbanisme de détail, des lotissements et restructurations, de la délivrance des permis de construire, des certificats d'urbanisme. Enfin, la communauté rurale est compétente pour l'élaboration des termes de référence des PDU, pour les lotissements, les restructurations, la délivrance des permis de construire et de démolir, les certificats d'urbanisme, etc.⁹¹⁶

Tableau de synthèse : Acteurs locaux, décentralisation et foncier au Sénégal

Acteur local	Nature CL ou CA (1)	Capacité juridique	Autonomie financière	Patrimoine foncier	Pouvoir domanial (2)	Fiscalité à base foncière	Ressources naturelles
Région	CL/CA	Oui	Oui	Terrains immatriculés	Tutelle sur décision des conseils ruraux sur zones de terroirs	- Revenus domaine privé	Gestion, protection et entretien forêts, zones protégées et sites naturels d'intérêt régional. Répartition des quotas forestiers
Département	CA						

⁹¹⁵ Art. 25, loi n° 96-07, et articles 8 et 9 du décret n° 96-1130 précité. L'article 8 précise en particulier la composition de la commission : le maire, président ; le receveur des domaines ; le chef de service du Cadastre ; le chef de service de l'Urbanisme ; le chef des services techniques communaux ; un conseiller municipal ; le ou les délégués du ou des quartiers concernés ou limitrophes.

⁹¹⁶ Art. 50 à 53, loi 96-07, précitée.

Acteur local	Nature CL ou CA (1)	Capacité juridique	Autonomie financière	Patrimoine foncier	Pouvoir domanial (2)	Ressources à base foncière	Ressources naturelles
Commune	CL/CA	Oui	Oui	Terrains immatriculés	Participation à l'attribution des droits provisoires	- Revenus domaine privé - Fiscalité : contribution foncière sur propriétés bâties et non bâties ; surtaxe sur terrains insuffisamment bâtis ; patentes	Gestion des ressources forestières communales et des ressources en eau
Ville	CL/CA	Oui	Oui	Terrains immatriculés	Participation à l'attribution des droits provisoires	- Revenus domaine privé - Fiscalité : partage des ressources fiscales collectées au niveau des communes d'arrondissement	Voir commune
Commune d'arrondissement	CL/CA	Oui	Oui	Terrains immatriculés	Participation à l'attribution des droits provisoires	- Revenus domaine privé - voir ci-dessus	Voir commune
Arrondissement	CA						
Communauté rurale (3)	CL/CA	Oui	Oui	Terrains immatriculés	Gestion des zones de terroirs	- Revenus domaine privé - Fiscalité (voir commune)	Gestion des forêts situées dans zones de terroirs, avis sur autorisation de défri-chement
Village	CA	Non	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 communauté rurale est composée d'un certain nombre de villages appartenant au même terroir. Elle est l'acteur local reconnu le plus proche du terrain.

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

Les recettes tirées de l'exploitation du domaine des collectivités locales font partie des recettes ordinaires dites de fonctionnement. Cela concerne la région (art. 249, loi n° 96-06), mais aussi la commune, pour laquelle la loi précise en quoi consistent les revenus du patrimoine⁹¹⁷, et qu'il faut y ajouter les recettes fiscales que sont la contribution foncière sur les propriétés bâties, assises sur le revenu net de la propriété, c'est-à-dire la valeur locative, et les propriétés non bâties qui sont des terrains immatriculés sur lesquels sont édifiées des constructions non adhérentes au sol (CFPNB), la surtaxe foncière sur les propriétés insuffisamment bâties dans les communes de la région de Dakar et les communes chefs-lieux de région, mais aussi les patentes qui tiennent compte du foncier, et évidemment la communauté rurale selon les mêmes modalités que pour la commune (art. 251, loi n° 96-06).

« Il convient de prendre la juste mesure de ce schéma légal. Les contributions foncières ont un rendement très faible, pour ne pas dire qu'elles ne font pas l'objet d'un recouvrement. »⁹¹⁸ Ce qui s'explique par différentes raisons : la CFPNB ne s'applique que sur les terrains immatriculés, le foncier non bâti imposable est donc limité ; par ailleurs, la contribution sur les propriétés bâties (CFPB) ne concerne en pratique que les usines et les hôtels, en raison de l'abattement prévu par le Code général des impôts qui exclut de fait l'essentiel des habitations situées en zones rurales⁹¹⁹. Le renoncement à l'imposition directe du milieu rural s'explique par des raisons socio-économiques mais pose néanmoins non seulement la question de l'assiette fiscale mais également des modalités de recouvrement.

Par contre, le produit des ventes de biens, mobiliers ou immobiliers, de même que les soultes d'échanges d'immeubles, font partie de recettes dites d'investissement. Cela concerne évidemment les biens fonciers au même titre que les autres (art. 252, loi n° 96-06).

VI. La gestion des ressources naturelles

Il faut aussi tenir compte dans la gestion de l'espace par les collectivités locales, du fait que celles-ci se voient reconnaître des responsabilités dans des domaines aussi variés et complémentaires que l'environnement et la gestion des ressources naturelles, mais aussi l'aménagement du territoire, ou encore l'urbanisme et l'habitat.

En matière d'environnement, la **région** est chargée notamment de la gestion, de la protection et de l'entretien des forêts, des zones protégées et des sites naturels d'intérêt régional, de la répartition des quotas régionaux d'exploitation forestière entre les communes et les communautés rurales, de la délivrance des autorisations de défrichement après avis du conseil rural. La **commune** est chargée de la délivrance des permis de coupes dans le périmètre communal, de la gestion des ressources en eaux souterraines et superficielles, des opérations de reboisements et de la création de bois communaux... Enfin la **communauté rurale**, outre des compétences équivalentes, se voit aussi confier la responsabilité de donner un avis sur la délivrance par le conseil régional de l'autorisation de défrichement, ainsi que la gestion des forêts sises sur des zones de terroir⁹²⁰. Ce dernier point est d'autant plus important qu'il s'insère dans

⁹¹⁷ Art. 250, loi n° 96-06 : « (...) 2) Les revenus du patrimoine communal. Les produits de l'exploitation du domaine (...) comprennent : a) les revenus du domaine privé immobilier : la location de bâtiments, les retenues de logement et d'ameublement ; les locations des souks, loges ou stalles de boucheries, restaurants, gargotes et cantines ; b) les revenus du domaine public : produits des droits et places... ; produits des permis de stationnement et de location sur la voie publique ; produits des droits de voirie... ».

⁹¹⁸ Tano F., « Redevances et impôts fonciers au Sénégal. Analyse comparée des logiques fiscales coutumières et étatique », in : Lavigne Delville P., Toulmin C., Traoré S. (dir.), *Gérer le foncier rural en Afrique de l'Ouest*, p. 327-352, p. 331.

⁹¹⁹ Art. 217 du Code général des impôts prévoit une exemption de la CFPB en faveur des immeubles à vocation agricole ou habité par le propriétaire pour la partie de la valeur locative inférieure à 1 500 000 FCFA. Cette disposition reflète la volonté du législateur d'éviter l'imposition des paysans ruraux.

⁹²⁰ Art. 28 à 30, loi n° 96-07, mais aussi décret n° 96-1134 du 27 décembre 1996, portant application de la loi portant transfert de compétences aux régions, communes et communautés rurales, en matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles.

un dispositif global et intégré de protection de l'environnement et des ressources naturelles, préoccupation essentielle dans un contexte sahélien fragile et où les rapports Administration/droits coutumiers d'usage sont donc potentiellement en conflit.

À ces différentes dispositions qui résultent des textes de la décentralisation, il faudrait encore ajouter tous les cas particuliers prévus par d'autres textes spécifiques. On pourrait ainsi citer le décret n° 80-268 du 10 mars 1980 définissant la réglementation pastorale, la loi n° 98-164 du 20 février 1998 portant Code forestier et son décret d'application, le Code de l'environnement établi par la loi n° 2001-01 du 15 janvier 2001.

Chacun de ces textes apporte de petites nuances au tableau esquissé jusqu'ici. Par exemple, le texte forestier permet la reconnaissance du droit de propriété des collectivités sur leurs réalisations forestières (on trouve ces mêmes dispositions dans les textes sur les communautés rurales), ou encore permet à l'Administration forestière de concéder une partie de la gestion d'une partie du patrimoine forestier de l'État à des collectivités locales moyennant un partage des résultats financiers. Les communautés rurales ont la possibilité de délivrer des autorisations de coupes pour l'exploitation des forêts moyennant paiement d'une taxe⁹²¹, la possibilité de participer à la décision d'attribution des quotas d'exploitation, les répartitions financières provenant d'une part du produit des ventes et des adjudications⁹²², et d'autre part des amendes et confiscations. Le cadre juridique existe, il est favorable aux collectivités locales mais la mise en valeur des forêts ne semble pas procurer de recettes conséquentes aux communautés rurales.

La loi n° 83-05 du 28 janvier 1983 portant Code de l'environnement a été réformée en 2001. La loi n° 2001-01 portant Code de l'environnement⁹²³ prend en considération la mise en œuvre des accords internationaux auxquels a souscrit le Sénégal, le transfert des compétences de gestion des ressources naturelles et de l'environnement aux collectivités locales depuis 1996 et l'adoption de nouveaux instruments de planification stratégique⁹²⁴. La structure initiale du code a été maintenue (quatre titres) avec des réaménagements internes en vue de prendre en compte de nouveaux éléments importants tels que Prévention et lutte contre les pollutions et nuisances (en particulier la gestion des déchets), Protection et mise en valeur des milieux auxquels sont associés les collectivités locales⁹²⁵.

Les parcs, réserves et aires marines protégées sont créés par décret présidentiel sur le territoire du domaine national⁹²⁶. Dans le cadre législatif de décentralisation de 1996, ces zones classées gardent leur entité nationale et ne sont pas incluses dans le territoire de collectivités locales. De ce fait, ces zones, parfois isolées, sont gérées en partenariat avec des acteurs privés et personnels des services déconcentrés de l'État.

La loi d'Orientation agro-sylvo-pastorale, promulguée le 4 juin 2004 (ci-après Loasp), s'inscrit dans le cadre de processus de concertation au niveau régional, pour le NEPAD⁹²⁷, et mondial en ce qui concerne le *Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP)*. La Loasp préconise une amélioration des conditions de vie en milieu rural, tout en précisant que ce développement sera « *marqué par le retrait progressif de l'État* ».

Dans cette perspective, « *les axes stratégiques de la politique de développement agro-sylvo-pastoral sont basés sur les principes suivants : l'efficacité économique, l'équité sociale, la durabilité environnementale, l'économie de marché, la décentralisation, la responsabilisation des collectivités locales, des organisations professionnelles agricoles et de la société civile, la création d'un marché commun au sein de*

⁹²¹ Art. R.19, loi n° 98-164 du 20 février 1998, portant Code forestier.

⁹²² Art. R.21, loi n° 98-164, texte précité.

⁹²³ Et le décret n° 2001-282, portant application du Code de l'environnement.

⁹²⁴ En particulier, le Plan national d'actions pour l'environnement (PNAE) de 1997, le Plan d'actions nationales de lutte contre la désertification (PAN/LCD) de 1998, le Plan d'action forestier du Sénégal (PAFS) de 1993.

⁹²⁵ « Tout projet de développement mis en place dans le pays doit tenir compte des impératifs de protection et de mise en valeur de l'environnement. Il doit tenir compte de la décentralisation des décisions en matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles », art. L4, loi n° 2001-01, portant Code de l'environnement.

⁹²⁶ Suite au Sommet de Durban de l'UICN de septembre 2003, qui se tient tous les dix ans, le Sénégal s'est engagé à créer cinq aires marines protégées (Saint-Louis, Kayar, Joal-Fadiouth, Abene et Bamboung). Décret portant création d'aires marines protégées du 4 novembre 2004.

⁹²⁷ *New Partnership for African Development*, adopté au Sommet de l'OUA, à Lusaka en 2001.

l'UEMOA et de la CEDEAO, la solidarité, le partenariat et la subsidiarité »⁹²⁸. Cette loi constitue un cadre de développement agricole, conçu en concertation avec les acteurs concernés, et définit un cadre législatif pour les organisations interprofessionnelles agricoles, notamment avec la mise en place d'un Conseil supérieur d'orientation agro-sylvo-pastoral présidé par le président de la République. La Loasp prévoit également une réforme foncière⁹²⁹ qui pourrait modifier la structure du domaine national comme nous l'avons évoqué plus haut.

Cependant, elle attend d'être effectivement mise en œuvre. En effet, la loi a besoin des décrets et la réalisation d'actions concrètes pour espérer donner les résultats attendus. Le bilan des activités des nombreuses structures prévues⁹³⁰ n'est pas possible à ce jour. Aujourd'hui, les acteurs du monde rural tentent de s'approprier les textes et leur logique sous-jacente avec difficulté, la concertation n'étant plus de mise avec les instances du ministère de l'Agriculture. Le point principal de désaccord porte sur la place et le rôle de l'agriculture familiale dans les politiques publiques par rapport à l'agriculture intensive ou agrobusiness. Alors qu'en 2004 la Loasp proposait « *la transformation de l'agriculture familiale en appuyant la promotion de l'exploitation agricole familiale par le passage de systèmes extensifs de production à des systèmes intensifiés* »⁹³¹, en 2008, la Commission chargée de la réforme du droit de la terre tend à instaurer, par la création de deux types de zones dans les zones rurales du domaine national, un équilibre entre les deux types d'agriculture, équilibre qui reste cependant fragile.

⁹²⁸ Art. 7, loi n° 2004-16, portant loi d'orientation agro-sylvo-pastorale du 4 juin 2004.

⁹²⁹ Art. 22 et 23, loi n° 2004-16, portant loi d'orientation agro-sylvo-pastorale, loi précitée.

⁹³⁰ Le chapitre 16 de la Loasp prévoit différentes structures : Système national de recherche agro-sylvo-pastorale, Conseil agro-sylvo-pastoral, Agence nationale du Conseil agro-sylvo-pastoral, Comité de concertation des acteurs du Conseil agro-sylvo-pastoral, Conseil supérieur d'orientation agro-sylvo-pastorale, Comité régional d'orientation agro-sylvo-pastorale, ce à quoi s'ajoute l'organisation d'une Conférence agricole annuelle pour faire état de l'avancement de la réforme.

⁹³¹ Exposé des motifs de la Loasp.

Annexe : Éléments de législation relatifs au Sénégal

- **Organisation et administration du territoire**

- Loi n° 72-26 du 19 avril 1972, fixant le régime municipal de Dakar
- Décret n° 72-636 du 29 mai 1972, relatif aux attributions des chefs de circonscription administrative et chefs de village
- Loi n° 72-59 du 12 juin 1972, instituant une taxe communale
- Décret n° 72-699 du 16 juin 1972, fixant les conditions de ristourne aux communautés rurales du produit de la taxe rurale et déterminant les modalités de remboursement de l'avance sur ristourne
- Décret n° 72-763 du 29 juin 1972, fixant les modalités d'élection et de désignation des conseillers régionaux, des conseillers départementaux et des conseillers d'arrondissement de la Région de Thiès
- Décret n° 72-1390 du 4 décembre 1972, portant réorganisation des centres d'expansion rurale
- Loi n° 96-06 du 22 mars 1996, portant Code des collectivités locales
- Loi n° 96-07 du 22 mars 1996, portant transfert de compétence aux régions, aux communes et aux communautés rurales
- Loi n° 96-08 du 22 mars 1996, modifiant le Code électoral
- Loi n° 96-09 du 22 mars 1996, fixant l'organisation administrative et financière de la commune d'arrondissement et ses rapports avec la ville
- Loi n° 96-10 du 22 mars 1996, modifiant la loi n° 72-02 du 1er février 1972, relative à l'organisation de l'administration territoriale
- Loi organique n° 96-11 du 22 mars 1996, relative à la limitation du cumul des mandats électifs et de certaines fonctions
- Décret n° 96-228 du 22 mars 1996, modifiant le décret n° 72-336 du 29 mai 1972, relatif aux attributions des chefs de circonscription administrative et des chefs de village
- Décret n° 96-1118 du 27 décembre 1996, instituant le Conseil national de développement des collectivités locales
- Décret n° 96-1119 du 27 décembre 1996, fixant le montant des engagements en matière de convention financière de coopération internationale soumise à approbation
- Décret n° 96-1120 du 27 décembre 1996, portant création, organisation et fonctionnement du Comité économique et social auprès du conseil régional et fixant les avantages accordés aux membres dudit comité
- Décret n° 96-1121 du 27 décembre 1996, instituant le Comité interministériel de l'administration territoriale
- Décret n° 96-1122 du 27 décembre 1996, relatif à la convention type fixant les conditions et les modalités d'utilisation des services extérieurs de l'État

- Décret n° 96-1123 du 27 décembre 1996, relatif à l'utilisation par les collectivités locales des services extérieurs de l'État dans la région
- Décret n° 96-1124 du 27 décembre 1996, fixant le montant des marchés des collectivités locales soumis à l'approbation préalable du représentant de l'État
- Décret n° 96-1125 du 27 décembre 1996, instituant la Commission nationale d'assistance aux Centres d'expansion rurale polyvalents (CERP)
- Décret n° 96-1126 du 27 décembre 1996, fixant les critères de répartition du Fonds de dotation de la décentralisation pour l'année 1997
- Décret n° 96-1127 du 27 décembre 1996, fixant les taux maxima des indemnités et frais attribués aux présidents du conseil régional et aux membres du bureau du conseil régional, aux présidents et vice-présidents des délégations spéciales, aux conseillers régionaux et membres des délégations spéciales
- Décret n° 96-1128 du 27 décembre 1996, fixant les conditions de nomination et les avantages du secrétaire général de la région
- Décret n° 96-1129 du 27 décembre 1996, fixant les conditions et les avantages accordés au secrétaire municipal
- Décret n° 96-1130 du 27 décembre 1996, portant application de la loi de transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales, en matière de gestion et d'utilisation du domaine privé de l'État, du domaine public et du domaine national
- Décret n° 96-1131 du 27 décembre 1996, portant création et organisation des structures d'élaboration du plan national d'Aménagement du territoire
- Décret n° 96-1132 du 27 décembre 1996, portant application de la loi de transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales en matière d'aménagement du territoire
- Décret n° 96-1133 du 27 décembre 1996, portant application de la loi de transfert de compétence aux régions, aux communes et aux communautés rurales en matière de planification
- Décret n° 96-1134 du 27 décembre 1996, portant application de la loi de transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales, en matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles
- Décret n° 96-1135 du 27 décembre 1996, portant application de la loi de transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales, en matière de santé et d'action sociale
- Décret n° 96-1136 du 27 décembre 1996, portant application de la loi de transfert des compétences aux régions, aux communes, et aux communautés rurales, en matière d'éducation, d'alphabétisation, de promotion des langues nationales et de formation professionnelle
- Décret n° 96-1137 du 27 décembre 1996, portant application de la loi n° 96-07 du 22 mars 1996, portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales en matière de culture
- Décret n° 96-1138 du 27 décembre 1996, portant application de la loi de transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales en matière d'urbanisme et d'habitat
- Décret n° 96-1139 du 27 décembre 1996, portant application de la loi de transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales en matière de jeunesse et de sports

- **Domaines/Foncier**

- Code civil français (articles 544 à 702)
- Loi du 25 juillet 1902, sur le bail emphytéotique (arrêté de promulgation du 26 octobre 1906)
- Décret du 26 juillet 1932, portant réorganisation du régime de la propriété foncière en AOF
- Arrêté du 15 avril 1933, portant règlement pour l'application du décret du 26 juillet 1932 (organisation administrative et matérielle de la Conservation foncière - procédure et comptabilité)
- Loi n° 64-46 du 17 juin 1964, relative au domaine national
- Décret n° 64-573 du 30 juillet 1964 fixant les conditions d'application de la loi n° 64-46
- Décret n° 64-574 du 30 juillet 1964, portant application de l'article 3 de la loi n° 64-46
- Décret n° 66-858 du 7 novembre 1966, portant application de l'article 5 de la loi n° 64-46 du 17 juin 1964, relative au domaine national et fixant les conditions de l'administration des terres du domaine national à vocation agricole situées dans les zones urbaines
- Décret n° 72-1288 du 27 octobre 1972, relatif aux conditions d'affectation et de désaffectation des terres du domaine national comprises dans les communautés rurales
- Décret n° 76-036 du 16 janvier 1976, portant institution d'un visa de localisation
- Loi n° 76-66 du 2 juillet 1976, portant Code du domaine de l'État
- Loi n° 76-67 du 2 juillet 1976, relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique et aux autres opérations foncières d'utilité publique
- Décret n° 77-563 du 3 juillet 1977, portant application de la loi n° 76-67
- Loi n° 77-85 du 10 août 1977, soumettant à l'autorisation législative certaines transactions immobilières
- Décret n° 81-557 du 21 mai 1981, portant application du Code du domaine de l'État en ce qui concerne le domaine privé
- Loi n° 85-15 du 25 février 1985, abrogeant et remplaçant l'article 5a du Code du domaine de l'État
- Arrêté n° 8/169/MEFP/DGID du 16 septembre 1991, portant organisation de la direction générale des Impôts et des Domaines
- Décret n° 95-040 du 10 janvier 1995, portant organisation du ministère de l'Économie, des Finances et du Plan
- Loi n° 94-64 du 22 août 1994, autorisant les ventes de terrains domaniaux à usage industriel et commercial
- Projet de loi portant organisation de la propriété foncière

- **Autres textes**

- Forêt**

- Loi n° 65-23 du 9 février 1965, portant Code forestier (partie législative)
- Décret n° 65-078 du 10 février 1965, portant Code forestier (partie réglementaire)
- Loi n° 74-46 du 18 juillet 1974, portant Code forestier
- Loi n° 93-03 du 4 février 1993, portant Code forestier
- Loi n° 98-164 du 20 février 1998, portant Code forestier

Eau

- Loi n° 81-13 du 4 mars 1981, portant Code de l'eau.

Environnement

- Loi n° 83-005 du 7 janvier 1983, portant Code de l'environnement
- Décret n° 80-268 du 10 mars 1980, définissant la réglementation pastorale
- Loi n° 2001-01 du 15 janvier 2001, portant Code de l'environnement
- Décret n° 2001-282 du 12 avril 2001, portant application du Code de l'environnement

Urbanisme

- Code de l'urbanisme, loi n° 88-05 du 20 juin 1988

Faune

- Loi n° 86-04 du 24 janvier 1986, Code de la chasse et de la protection de la faune
- Décret n° 86-844 du 14 juillet 1986, portant application du Code de la chasse et de la protection de la faune

FICHE PAYS

22

Tchad

I. Le cadre général

Vaste pays (1 284 000km²), très largement désertique, au moins au nord de la frontière naturelle que constitue le Chari, le Tchad comptait une population de 10 millions d'habitants en 2006, dont le taux de croissance est de 3,3 % la même année⁹³². Comme le relevait déjà une étude de 1996, la part urbaine de cette population est en forte expansion (taux de croissance de 4,8 %, mais avec des pics pour N'Djamena, 6 %, et Moundou, la ville du pétrole, avec 4,8 %). Cette population urbaine représenterait à peu près 20 % de la population⁹³³.

Cette situation s'explique largement dans un contexte qui demeure extrêmement pauvre (PIB national de 6,5 milliards \$ en 2006, en dépit de l'apport des recettes pétrolières), même s'il existe des ressources naturelles, à commencer par le pétrole, mais difficilement valorisables compte tenu des conditions (pays sans littoral maritime, absence de ressources énergétiques, etc.). Les activités restent donc très largement rurales (l'agriculture fournissait près de 40 % du PIB en 1998 en occupant les $\frac{3}{4}$ de la population active), avant l'exploitation pétrolière (donc période de référence importante car permettant d'apprécier la réalité économique hors pétrole), avec beaucoup de productions vivrières, même si le coton et le sucre tiennent une place importante en dépit des incertitudes économiques et financières qui affectent les deux filières. La fonction publique reste le meilleur employeur urbain, même si sa production en termes de services laisse largement à désirer.

Le foncier est donc devenu, dans les zones urbaines et périurbaines, une source de revenus pour beaucoup qui se contentent d'acheter et de revendre sans parfois même voir la parcelle objet de la transaction. C'est dire que les enjeux de la gestion domaniale et foncière se situent principalement dans ces secteurs, même si dans certains lieux, compte tenu des conditions climatiques, d'accès à l'eau et de qualité de la terre, les terrains ruraux commencent à être disputés.

II. L'organisation administrative territoriale

L'organisation administrative du territoire a été l'objet, depuis l'Indépendance, d'une série de textes qui ont reconnu aux collectivités locales une autonomie variable. Cependant, depuis la fin des années 1990, comme ailleurs dans le continent, l'heure est à la décentralisation.

Les premiers de ces textes ont été les ordonnances n° 4/INT et 5/INT du 13 février 1960, portant organisation administrative générale du territoire de la République du Tchad. Ces dispositions ont été remaniées par la loi n° 15-62 du 2 mai 1962, portant organisation municipale dans la République du Tchad. Celle-ci a défini la commune⁹³⁴, créé une distinction entre communes de moyen exercice (maire et adjoints nommés par décret) et commune de plein exercice (maire et adjoints élus). Enfin, l'ordonnance n° 17/PR/85 du 24 juillet 1985, laquelle pour l'essentiel, a repris les principes de la loi de 1962.

⁹³² Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2008*, De Boeck, Bruxelles, 2008, 424 p., p. 392.

⁹³³ *Projet de développement urbain au Tchad - Étude de faisabilité*, Groupe Huit/BCEOM, 1996, notamment p. 34 et 35.

⁹³⁴ « Localité ayant un développement suffisant pour lui permettre de couvrir, par ses ressources propres, les dépenses définies par la loi comme dépenses obligatoires. »

L'innovation est intervenue en 1996, sous la forme de la Constitution du 31 mars 1996 qui a amorcé un pas vers la décentralisation en réorganisant l'Administration du territoire. À partir de ce nouveau texte, ont été mis place un nouveau système d'administration déconcentrée et un système décentralisé.

• L'Administration étatique déconcentrée

Elle est organisée par le décret du 28 mai 1999 qui retient deux types d'unités administratives :

- d'une part, les régions, placées sous l'autorité d'un gouverneur, et qui sont les unités administratives supérieures de contrôle et de coordination, et qui comprennent plusieurs départements ; les départements, unités administratives publiques de gestion, avec à leur tête un préfet, et qui comprennent des sous-préfectures et des postes administratifs ; les sous-préfectures, unités administratives de gestion, sous l'autorité d'un sous-préfet, comprenant les postes administratifs, les cantons et le village ; et les postes administratifs. Concernant ces derniers, il semble qu'ils demeurent placés sous l'autorité d'un chef de poste administratif, alors que la législation sur les collectivités décentralisées n'en fait pas mention ;
- d'autre part, les cantons et les villages que le texte ne définit pas ; il faut donc se référer en la matière aux textes antérieurs à défaut des nouveaux textes susceptibles d'être adoptés. Ils sont placés sous l'autorité de chefs de cantons et chefs de village qui sont définis comme des « *auxiliaires des représentants de l'État* ». Les sultans perdent cette qualité « *au profit du statut d'autorité morale* »⁹³⁵.

• Le dispositif décentralisé

Il est fondé, comme on l'a déjà indiqué, sur la Constitution de 1996 qui met en place quatre types de collectivités territoriales (art. 203 de la Constitution), à savoir les communautés rurales, les communes, les départements et les régions. Dans ce dispositif constitutionnel, les « autorités traditionnelles et coutumières » ne sont pas oubliées, mais leur rôle est désormais précisé clairement : elles sont d'une part « *les garants des us et coutumes* », et d'autre part, « *elles appuient l'action des collectivités décentralisées* » (art. 215 de la Constitution).

Le régime juridique des quatre types de collectivités a été précisé par un certain nombre de textes ultérieurs au premier rang desquels il faut citer la loi n° 002/PR/2000 du 16 février 2000, portant statuts des collectivités territoriales décentralisées.

. La région

Comme on l'a déjà indiqué plus haut, elle « *constitue l'échelon de conception et de planification régionale de l'action économique et sociale de l'État* » (art. 3, loi n° 002/PR/2000). Elle dispose d'une instance délibérante, le conseil régional, « *composé des membres élus par département, dont le nombre sera déterminé au prorata de la population* » (art. 5, loi précitée), l'élection se faisant au suffrage universel direct. Le conseil régional élit en son sein l'exécutif régional, à savoir le président, un vice-président et un secrétaire, qui composent ensemble le bureau régional. Le conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région (principe de compétence générale) et il dispose par ailleurs de compétences spécifiques énumérées dans l'article 19 de la loi précitée.

. Le département

Il est « *une collectivité décentralisée qui constitue l'échelon de relais entre les communes et les communautés rurales qui le composent d'une part, et la région d'autre part* » (art. 28, loi précitée). Le conseil départemental est l'instance de délibération ; ses membres sont élus par la commune et par la communauté rurale au suffrage universel direct. Il élit en son sein un président, un vice-président et un secrétaire qui constituent l'exécutif départemental. « *Le conseil départemental règle par ses délibérations les affaires du département* » (art. 29, loi précitée), principe de compétence générale, mais aussi dispose de quelques attributions spécifiques.

⁹³⁵ Djimrangar Dadnadji, *Le droit par les textes. Recueil des lois et règlements sur la décentralisation*, Cabinet du Premier ministre, N'Djamena, 2000, 230 p., p. 26.

. La commune

Curieusement, la loi de 2000, dans son article 34, ne donne de la commune qu'une définition structurelle. « Elle peut être divisée en arrondissements, quartiers et carrés. Les arrondissements urbains de certaines villes peuvent être érigés en communes d'arrondissement », mais ne fait pas référence à un quelconque positionnement fonctionnel, à la différence des deux cas précédents. La commune dispose d'un conseil municipal élu au suffrage universel direct, qui élit en son sein un maire et un ou plusieurs adjoints. Le conseil dispose d'une compétence générale de principe pour les affaires de la commune, la loi n'ajoutant pas de liste de compétences spécifiques.

. La communauté rurale

Son régime juridique a fait l'objet d'une législation organique spécifique sous la forme de la loi organique n° 07/PR/2002, portant statuts des communautés rurales. L'identification de ces communautés est double, d'une part fonctionnelles (elles organisent « démocratiquement des ensembles d'une zone géographiquement déterminée », art. 1, loi n° 07/PR/2002), d'autre part structurelles : elles sont constituées d'un village, d'un regroupement de villages, d'un canton ou d'un regroupement de cantons (art. 2, loi précitée). Autrement dit, on se trouve dans une grande incertitude concernant leur identification (ou création) qui semble relever de la seule initiative gouvernementale, même si une loi est nécessaire. La communauté rurale dispose d'une instance délibérante, le conseil rural, composé de membres élus au suffrage universel direct, et d'un exécutif, le bureau du conseil, composé d'un président et de deux vice-présidents, élus par le conseil en son sein. Comme pour les autres collectivités, le conseil délibère sur les affaires de la communauté rurale ; en outre, la loi lui attribue un certain nombre de compétences spécifiques dont celle relatives à la terre (voir point IV ci-après).

À ces textes généraux, il faut ajouter les textes spécifiques concernant N'Djamena, capitale du pays, dotée d'un statut particulier⁹³⁶.

Tableau : Organisation administrative et décentralisation au Tchad (1)

Circonscription administrative	Nb	Collectivité locale	Nb	Personnalité morale	Autonomie financière	Instance délibérante	Exécutif
Région				Non	Non		Gouverneur de région
		Région		Oui	Oui	Conseil régional	Président du conseil régional
Département				Non	Non		Préfet
		Département		Oui	Non	Assemblée élue	Président de l'assemblée
Ville de N'Djamena (2)		Ville de N'Djamena		Oui	Oui	Conseil municipal	Administrateur Maire nommé par décret
Commune							
		Commune de plein exercice		Oui	Oui	Conseil municipal élu	Maire élu par le conseil municipal
		Commune de moyen exercice		Oui	Oui	Conseil municipal élu	Administrateur Maire nommé par décret

⁹³⁶ En particulier, l'ordonnance n° 22 du 22 septembre 1975.

Circonscription administrative	Nb	Collectivité locale	Nb	Personnalité morale	Autonomie financière	Instance délibérante	Exécutif
Communauté rurale							
		Communauté rurale		Oui	Oui	Conseil élu	Président élu
Quartier				Non	Non		Chef de quartier nommé
Canton				Non	Non		Chef de canton nommé
Groupement de villages				Non	Non		Chef nommé
Village				Non	Non		Chef de village nommé

Remarques :

1. L'organisation territoriale du Tchad est en pleine mutation depuis l'affirmation par la Constitution de 1996 de la création de collectivités territoriales décentralisées. Le problème est que les textes d'application sont en préparation et qu'il est donc parfois difficile de tracer un portrait exact de cette nouvelle organisation. Le tableau présente donc une interprétation de la situation actuelle telle qu'elle est susceptible d'être modifiée. Cela ne devrait pas changer le nombre et le niveau des acteurs locaux reconnus.
2. Comme toutes les capitales, N'Djamena bénéficie d'un statut institutionnel particulier tenant compte de sa taille et de son organisation interne.

III. La gestion domaniale et foncière

• Le dispositif législatif et réglementaire

Il s'appuie sur un ensemble de textes adoptés dans les années 1960, dont on peut dire, pour les caractériser, qu'ils ne font que reprendre dans les grandes lignes, avec un « habillage » plus national, les dispositions coloniales antérieures :

- loi n° 23 du 22 juillet 1967, portant statut des biens domaniaux ;
- loi n° 24 du 22 juillet 1967, sur le régime de la propriété foncière et des droits coutumiers ;
- loi n° 25 du 22 juillet 1967, sur les limitations des droits fonciers ;
- décret n° 186-PR du 1er août 1967, sur le régime de la propriété foncière et des droits coutumiers ;
- décret n° 187-PR du 1er août 1967, sur la limitation des droits fonciers ;
- décret n° 188-PR du 1er août 1967, portant application de la loi relative au statut des biens domaniaux.

À ce corps de textes principaux, il faudrait ajouter un certain nombre de textes plus ponctuels, plus spécifiques, mais aussi des éléments de textes antérieurs datant de la période coloniale, permettant de combler les vides de la législation de 1967 ou de préciser les modalités d'application de celle-ci.

L'ensemble du système s'articule, comme dans beaucoup de pays au moins à cette époque, autour de deux grandes notions : la prééminence du domaine de l'État et la propriété foncière considérée comme l'objectif ultime de toute procédure. Les droits coutumiers sont soumis à des règles qui montrent bien qu'ils sont considérés comme « provisoires » ou « transitoires ».

Le **domaine de l'État** est défini de manière très large puisque dans la pratique, il inclut, au moins potentiellement, tous les terrains qui ne sont pas appropriés selon les règles du droit écrit⁹³⁷.

Le **droit de propriété** est le corollaire de la démarche précédente. Organisé par le régime de l'immatriculation, il reconnaît au droit de propriété foncier une force que le Code civil français ne lui accorde pas, puisque rien ne peut le remettre en cause, à l'exception d'une expropriation en bonne et due forme.

Pour accéder à ce statut privilégié, il faut justifier son aptitude. C'est le rôle des procédures domaniales qui, selon des modalités spécifiques aux zones urbaines et aux zones rurales, permettent d'y parvenir. La distinction entre zones urbaines et zones rurales repose sur l'article 24 de la loi n° 23 qui définit les terrains urbains comme ceux « *situés dans les préfectures et sous-préfectures, les limites desdits centres devant être fixés dans chaque cas par arrêté ministériel, sur avis d'une commission consultative présidée par le préfet* ». Dans les deux cas, une mise en valeur, définie par l'acte d'attribution et/ou un éventuel cahier des charges annexe, est la condition préalable à la transformation du droit de l'attributaire provisoire en droit de propriété consacré par un titre foncier⁹³⁸.

Les droits coutumiers bénéficient d'un régime relativement favorable puisque leur existence est reconnue et qu'ils peuvent être transformés en droits écrits légalement établis, sous réserve d'une certaine procédure permettant une appréciation qualitative de leur réalité. Il faut cependant noter qu'il existe une forte ambiguïté concernant la nature de ces droits fondés sur la permanence de l'occupation et la mise en valeur du terrain par ceux qui revendiquent l'existence desdits droits. En outre, il faut indiquer que la loi n° 25 prévoit dans son article 13 que les terrains ruraux dont l'exploitation a été abandonnée pendant plus de cinq ans sont expropriables de droit.

On notera enfin que les dispositions relatives au domaine public, classiques, ne méritent pas de commentaire particulier.

Une réforme foncière était envisagée dans les années 1990, qui a justifié un certain nombre de travaux menés par une commission *ad hoc*. Ces travaux n'ont jusqu'ici pas abouti. La situation politique au Tchad explique sans doute cet état des choses.

⁹³⁷ L'article 14 de la loi n° 24 donne des biens vacants et sans maître une définition très large : « *toute terre non immatriculée est réputée vacante et sans maître, à moins que ne soit rapportée la preuve du contraire* ».

⁹³⁸ En zone urbaine, il peut s'agir des **adjudications** permettant d'obtenir un terrain en **concession** (pour les terrains résidentiels ou à construire en dur), et des **cessions de gré à gré**, sous forme de **permis d'habiter** pour les terrains à usage d'habitat traditionnel. En zone rurale, les terrains peuvent être attribués en **concessions**. Dans tous les cas, et par-delà les nuances suggérées par les appellations, il s'agit d'attributions provisoires de terrains qui doivent être mis en valeur dans un délai temporel limité, faute de quoi, l'Administration pourrait reprendre le terrain. Les conditions de cette mise en valeur sont fixées par l'Administration.

Tableau : Gestion domaniale et foncière au Tchad

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 territoriales décentralisées (communes, communautés rurales, départements, régions)
Domaine privé de l'État	- Terrains immatriculés au nom de l'État - Tous les terrains non immatriculés, réputés vacants, sauf preuve contraire, après immatriculation au nom de l'État	Procédures domaniales spécifiques sur les terrains non mis en valeur et Droit de propriété selon les règles du Code civil et de l'immatriculation	- <u>Terrains urbains</u> : . <i>concession par adjudication</i> (terrains résidentiels ou à construire en dur), provisoire, devant être transformée en titre après mise en valeur . <i>permis d'habiter</i> par cession de gré à gré (habitat traditionnel), à mettre en valeur et à transformer en titre foncier - <u>Terrains ruraux</u> : . <i>concession provisoire</i> transformable en titre foncier après mise en valeur - Affectations à des services publics - Cessions, locations, donations, etc.	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	Cessions, donations, locations, etc.	Administration des Domaines, Cadastre ; Conservation foncière
Propriété privée	Terrains immatriculés au nom d'une personne privée	Droit de propriété selon les règles du Code civil et de l'immatriculation	Cessions, donations, locations, etc.	Cadastre, Conservation foncière
Domaine coutumier	Terrains objet de droits coutumiers	Droits coutumiers reconnus ; peuvent être transformés en droit écrit sous condition de permanence de l'occupation et mise en valeur du terrain par les occupants	Transactions coutumières, avec authentification éventuelle	Détenteurs coutumiers / circonscriptions administratives

• L'organisation administrative

L'organisation administrative est extrêmement centralisée. Elle consiste dans une Administration centrale, la direction nationale des Domaines, de l'Enregistrement et du Timbre, qui exerce en même temps dans la région de N'Djamena les attributions opérationnelles d'une direction régionale, et des directions régionales à Abéché, Moundou et Sarh.

Ces directions sont compétentes, par délégation du directeur national (et donc de manière extrêmement révocable), pour instruire les procédures domaniales et foncières, c'est-à-dire pour recevoir les demandes, vérifier formellement les dossiers, et transmettre ceux-ci à la direction nationale qui est seule compétente pour toute suite à donner, positive ou négative. Cela se justifie par le fait qu'une signature ministérielle est toujours nécessaire, même dans le cas d'une attribution provisoire de terrain.

La même logique s'applique à la gestion foncière puisqu'il existe un livre foncier unique, tenu à N'Djamena, le directeur des Domaines assurant en même temps la charge de conservateur foncier. Ce qui signifie en pratique que non seulement toutes les procédures doivent être traitées par lui, mais que de surcroît, il convient de faire des navettes entre ses bureaux et ceux du ressort administratif où se trouve situé l'immeuble pour toutes les démarches prévues par les textes, par exemple les publicités.

Cette complexité des structures chargées des questions domaniales et foncières a été rendue plus complexe encore par le fait que le Cadastre s'est progressivement transformé en administration concurrente, profitant notamment de ses interventions sur le terrain pour implanter des lotissements, pour délimiter des parcelles, pour se substituer aux Domaines dans l'attribution (la cession ?) des terrains, au mépris des règles légales. L'intégration du Cadastre au sein de la direction des Domaines en 1996 a constitué une première étape vers une régularisation globale, mais l'ensemble du processus demeure à revoir.

On comprendra, compte tenu en outre des difficultés logistiques extrêmes des Administrations tchadiennes, que cette organisation ne marche pour ainsi dire pas, même si des lotissements sont aménagés en zone urbaine et périurbaine, tant à N'Djamena que dans les capitales régionales.

• Les pratiques foncières

Les pratiques foncières sont largement influencées par l'état institutionnel.

Si en zone urbaine et périurbaine, on peut constater un emploi relatif des procédures domaniales, il faut dans le même temps retenir que celles-ci ne sont utilisées qu'au démarrage du processus d'accès à la terre. L'essentiel est d'obtenir de l'une des Administrations concernées, très souvent le Cadastre, un premier document, par exemple un reçu, qui atteste que le porteur du papier est bien le « propriétaire » du terrain et qu'il a donc le droit de le revendre. Car l'essentiel est là ; la demande de parcelles est largement justifiée par la possibilité de se procurer, en les revendant dans leur état « brut » (dans le meilleur des cas, quatre bornes et parfois une cahute de bois, perdus dans un espace à peine tracé au sol par les bornes administratives implantées par le Cadastre), une petite plus-value, vitale dans un contexte où les ressources sont si rares. Ce qui explique aussi que l'implantation desdites parcelles ne soit pas appréciée au regard de leur utilisation potentielle (ce qui serait normal), mais de leur symbolique marchande. Beaucoup de lotissements sont dessinés et ébauchés au sol dans les zones inondables ou au sol impropre à la construction (argiles noires) de l'Est de la ville ; après les pluies, les visites de parcelles se font en pirogue et seules les limites en bois ou en briques suffisamment hautes permettent d'identifier les parcelles en discussion !

Il n'en va pas de même dans les zones rurales où le droit écrit demeure une virtualité, sauf quelques cas de constats administratifs de conventions coutumières, et sauf le cas, évidemment, de structures agricoles plus modernes (plantations par exemple), qui nécessitent la disponibilité de documents juridiques efficaces.

L'Administration elle-même ne donne pas forcément le bon exemple, initiant des procédures mais sans tenir compte nécessairement des textes applicables, ne veillant pour ainsi dire jamais au suivi nécessaire (notamment, pour les procédures provisoires, le suivi des mises en valeur est très rarement entrepris).

Quand il existe des documents, on notera aussi que la mise à jour régulière des registres et fichiers administratifs, qui est la condition de l'utilité du système, n'est pas non plus entreprise, en dépit des efforts très ponctuels de quelques agents de l'Administration.

Enfin, il faut constater que de multiples problèmes naissent de l'ambiguïté des tâches des différents opérateurs, en particulier du Cadastre qui avait eu fortement tendance, ces dernières années, à se consi-

dérer comme l'Administration en charge des questions domaniales et surtout (pour ne pas dire exclusivement) des attributions de parcelles, en zone urbaine mais aussi en zone rurale⁹³⁹.

• La gestion des conflits

Toujours dans la même logique générale, on constate que la quasi-totalité des conflits liés au foncier se situe plutôt en zone urbaine et périurbaine où ils résultent de l'activité d'un marché foncier illégal ou informel extrêmement actif. Ces litiges, très nombreux (de plus en plus nombreux) apparaissent la plupart du temps comme liés à des transactions couramment fondées sur des pièces administratives incertaines (lettre d'attribution d'une parcelle par le Cadastre, document non validé selon la procédure, etc.). Il en résulte que leur règlement est extrêmement difficile, d'autant plus que les transactions qui en sont à l'origine se sont souvent produites « en cascade ». Cela est particulièrement vrai dans les nouveaux lotissements, comme ceux dits « des fonctionnaires »⁹⁴⁰, où les attributaires de parcelles s'empressent, dès qu'ils disposent de la lettre du Cadastre leur confirmant le numéro de la parcelle, de revendre celle-ci après y avoir implanté des bornes en moellons plus visibles que celles de l'Administration. Souvent portés devant les autorités domaniales et cadastrales, parfois administratives (en particulier celles qui sont censées représenter le système traditionnel, chef de village ou de quartier, etc.), ces conflits font d'abord l'objet de procédures plus ou moins officieuses d'arbitrage, avant de venir devant les tribunaux, administratif ou civil selon le cas. Les procédures sont longues, coûteuses, le résultat aléatoire étant rarement fondé sur une stricte application des textes domaniaux et fonciers.

Dans le monde rural, les conflits sont relativement classiques, litiges sur des limites de champs, sur l'appropriation de certaines productions végétales, problèmes entre agriculteurs et pasteurs, à une exception près, celle qui concerne les oasis dans la partie nord du pays, où les conflits portent plutôt sur les droits d'eau et les droits de jardinage.

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

• Le domaine des collectivités

Les nouvelles lois prévoient l'existence d'un domaine pour les collectivités décentralisées. Par exemple, la région « possède un patrimoine comprenant un domaine public et un domaine privé » (art. 4, loi n° 002/PR/2000), patrimoine qui comprend notamment, sans que la distinction de rattachement entre domaine public et domaine privé soit établie, les bâtiments administratifs concédés par l'État et ceux construits par la région, les routes d'intérêt régional non prises en charge par un autre budget. Ces dispositions peuvent être complétées par d'autres comme celle prévue dans les délibérations prévoyant que le conseil délibère sur l'aliénation, la location, l'échange des biens immobiliers acquis sur le budget de la région.

Aucune précision n'est donnée concernant le département.

Pour la commune, il faut chercher une solution dans la liste des délibérations qui incluent les aliénations ou acquisitions d'immeubles domaniaux, ce qui laisse supposer que la commune ait, au minimum, un domaine privé. Cette disposition est complétée par celle relative aux compétences du maire, qui incluent celle de conserver et d'administrer les propriétés de la commune.

Pour les communautés rurales, on retrouve à peu près les mêmes dispositions.

⁹³⁹ Conscient de ces problèmes et surtout des inconvénients financiers qui en résultaient du fait de l'abus des agents du Cadastre, l'État tchadien a procédé en 1996 à une réintégration de la direction du Cadastre dans celle des Domaines. Mais comme dans le même temps, les procédures n'avaient pas été modifiées, les agents « transférés » ont apparemment poursuivi leurs opérations.

⁹⁴⁰ Appellation due au fait que ces lotissements, qui ne sont que de simples tracés au sol, sans aucun aménagement, ont été dessinés pour attribuer des parcelles aux fonctionnaires en compensation de leurs arriérés de solde devenus impossibles à payer compte tenu du retard et de la trésorerie de l'État. Il est intéressant de noter que bien qu'il s'agisse d'un mode de paiement ferme et certain, ces attributions de parcelles se font à titre provisoire, sous réserve d'une mise en valeur. Une fois celle-ci réalisée, il faudrait, d'après les informations collectées en 1996 à la direction des Domaines de N'Djamena, que les intéressés respectent la procédure de droit commun, donc fassent constater et payent le prix du terrain, pour obtenir le titre foncier.

De l'ensemble de ces dispositions, ou plutôt de leur précision très relative, on peut surtout déduire le faible intérêt que le législateur semble attacher à la question.

• La participation à la gestion domaniale

Il faut également indiquer qu'en zone rurale, les demandes de terrains sont reçues auprès des sous-préfets, voire des préfets, et qu'en zone urbaine, en principe, il existe un service domanial chargé d'accueillir ces demandes et de les faire suivre à l'Administration d'État compétente. Toujours dans les zones urbaines, les mairies sont censées réunir une commission d'attribution en charge de la répartition des parcelles loties après instruction des dossiers par l'Administration des Domaines. La composition de ces commissions foncières est censée être représentative de la population locale.

En dehors de ces dispositions qui relèvent des lois domaniales et foncières, on peut cependant citer l'article 18 de la loi organique sur les communautés rurales qui attribue à celles-ci des compétences spécifiques relatives à la gestion des terres, même si elles ne sont pas directement domaniales : « *le conseil rural décide de toutes mesures nécessaires à l'exploitation des ressources naturelles et à la protection des biens. Ces mesures portent notamment sur : le plan général d'utilisation des terres en fonction des impératifs culturels, spécialement de l'assolement et des successions culturelles ; le régime de jachères collectives et de défrichement ; le respect des espèces végétales arborées dites espèces protégées sur les terres de culture ; l'aménagement de l'exercice de la pêche et de vaine pâture* ».

Tableau de synthèse : Acteurs locaux, décentralisation et foncier au Tchad (1)

Acteur local	Nature CL ou CA (1)	Capacité juridique	Autonomie financière	Patrimoine foncier	Pouvoir domanial (2)	Fiscalité à base foncière	Ressources naturelles
Région	CA/CL	Oui	Oui	Terrains immatriculés			
Département	CA/CL	Oui	Oui	Terrains immatriculés			
Ville de N'Djamena	CL/CA	Oui	Oui	Terrains immatriculés	Réception des demandes de permis d'habiter Commission foncière	- Revenus du domaine - Fiscalité : contribution foncière sur les propriétés bâties et non bâties ; patente ; taxe locale	Non
Commune	CL/CA	Oui	Oui	Terrains immatriculés	Réception des demandes de permis d'habiter Commission foncière	- Revenus du domaine - Fiscalité : contribution foncière sur les propriétés bâties et non bâties ; patente	Non
Communauté rurale	CL/CA	Oui	Oui	Terrains immatriculés			Non
Quartier	CA	Non	Non		Avis consultatif		
Canton	CA	Non	Non				
Groupement de villages	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.

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

En l'état actuel des textes, les communes disposent des recettes tirées de la patente, de la taxe foncière, et, à titre extraordinaire, des ventes de terrains sur des lotissements municipaux. La gestion de la fiscalité foncière (qui consiste en pratique dans une contribution foncière sur les propriétés bâties et une contribution foncière sur les propriétés non bâties), demeure très mauvaise, faute d'instruments permettant une maîtrise de l'information. Il faut noter ici l'exception que constitue N'Djamena où la direction des Domaines a entrepris un effort remarquable d'informatisation qui s'est traduit très rapidement par une amélioration sensible des rentrées. À l'inverse, il faut aussi souligner le poids négatif d'une disposition législative absurde qui exonère de taxe foncière les propriétaires occupant leurs terrains. Dans tous les cas, les communes, qui ne sont pas vraiment décentralisées, ne votent pas les taux de la fiscalité, ne contrôlent pas l'évaluation des bases fiscales, et doivent s'en remettre à l'État pour la perception et surtout le reversement des sommes collectées.

Les communes peuvent aussi disposer de recettes facultatives d'origine fiscale ou parafiscale. C'est ainsi qu'à N'Djamena, on trouve une taxe sur les habitations non immatriculées (qui échappent aux contributions foncières), et une taxe dite « superficielle », payable au mètre carré, au moment de régler les montants dus dans le cadre d'une procédure légale d'attribution de parcelles. Cela sous réserve bien sûr que cette procédure soit menée jusqu'à son terme, ce qui n'est pour ainsi dire jamais le cas. D'ailleurs, cette modalité de paiement fait sans doute partie des facteurs qui empêchent les régularisations prévues.

À ces ressources fiscales, il faut bien sûr ajouter les ressources dégagées par la gestion de leurs domaines, tant privé que public, lesquels sont réduits au strict minimum et la plupart du temps non identifiés donc difficilement valorisables.

Enfin, si les textes sur la décentralisation restent à préciser, on peut cependant noter que l'article 216 de la Constitution de 1996 a prévu d'ajouter au cadre de financement exposé ci-dessus, l'affectation d'un pourcentage du produit des ressources du sol et du sous-sol exploitées sur le territoire des collectivités.

VI. La gestion des ressources naturelles

Elle relève exclusivement des Administrations techniques compétentes, par exemple les Eaux et Forêts pour tout ce qui touche au secteur forestier et au bois. On doit cependant remarquer que depuis la Conférence de Rio, l'environnement prenant de plus en plus de place, une réflexion est en cours pour valoriser l'intervention d'acteurs, dont les collectivités, plus proches du terrain et des ressources en question.

Concernant plus spécifiquement les forêts, une nouvelle loi a été adoptée en 2008, la loi n° 14/PR/2008 du 10 juin 2008, portant régime des forêts, de la faune et des ressources halieutiques, dont il convient donc ici de présenter les grandes lignes au regard de ses liens avec le foncier et la décentralisation.

L'article 6, notamment dans son dernier tiret, permet de comprendre les enjeux au regard de la présente fiche : « *La politique nationale en matière de forêts, de la faune et des ressources halieutiques est fondée sur les principales options fondamentales suivantes : la conservation de la diversité biologique ; la*

valorisation durable des ressources forestières, fauniques et halieutiques pour le développement économique, social et culturel ; la contribution à la réduction de la pauvreté par la création d'emplois et de revenus au profit de la population ; la participation et la responsabilisation effective de la population dans la conception, l'exécution, le suivi et l'évaluation des activités forestières, notamment à travers la gestion décentralisée des ressources naturelles. » Autrement dit, le texte est contemporain : participation des communautés, décentralisation, retrait de l'État notamment quant à l'étendue de sa compétence présumée sur les ressources naturelles, atténuation du caractère « conservationniste » des textes, en sont autant d'illustrations, même si le texte encadre bien ces innovations pour préserver la compétence technique des services de l'État. Cela se retrouve plus précisément dans certaines dispositions relatives à la forêt, à la faune et aux ressources halieutiques.

• Les dispositions relatives à la forêt

L'ensemble des forêts constitue le domaine forestier, lequel « comprend les forêts domaniales, les forêts communautaires, les forêts privées et les forêts sacrées. Les forêts domaniales sont constituées par les forêts de l'État et les forêts des collectivités territoriales décentralisées (CTD). Elles relèvent respectivement, du domaine privé de l'État et du domaine privé des collectivités territoriales concernées. Les forêts communautaires sont des forêts affectées à une communauté en vue de mener des activités de gestion durable des ressources naturelles à partir d'un plan simple de gestion. Les forêts privées sont constituées par les forêts appartenant aux personnes physiques ou morales de droit privé qui les ont légalement acquises ou plantées. Ces personnes ne peuvent être propriétaires de forêts que moyennant la détention d'un titre régulier de jouissance sur le sol forestier. Les forêts sacrées sont des forêts constatées ou consacrées par l'État et affectées à une communauté en vue de la préservation des valeurs sacrées dont elles sont porteuses. Elles doivent être séparées du domaine public. Elles sont inviolables, intangibles et inaliénables » (art. 14).

À partir de ces définitions, la loi propose un certain nombre de dispositifs juridiques spécifiques.

Les forêts domaniales sont réparties en forêts classées et forêts protégées. Les premières sont celles qui résultent d'une procédure spécifique de classement menée dans un but d'intérêt général national. Il est important de noter que « l'initiative du classement ou du déclassement revient conjointement à l'Administration en charge des Forêts et aux populations de la zone concernée. Dans tous les cas, l'Administration en charge des Forêts procède en collaboration avec les représentants des villages limitrophes, à la reconnaissance du périmètre à classer et des droits d'usages coutumiers ou autres s'exerçant à l'intérieur de ce périmètre » (art. 41). Les forêts classées sont inaliénables, imprescriptibles et insaisissables. On doit remarquer ici que ces caractéristiques juridiques sont celles, non pas du domaine privé, mais des biens relevant du domaine public, en dépit de ce qui est écrit dans l'article 14 précité. Il y a donc en ce sens conformité avec les dispositions de la loi n° 23 du 22 juillet 1967 qui, dans son article 2 relatif au domaine public, énumérait, dans les dépendances du domaine naturel, les forêts classées (sans précision de la répartition entre forêts classées de l'État et celles des collectivités décentralisées, ce qui était normal à l'époque). Il faut donc comprendre aujourd'hui que le législateur a fait un nouveau choix, celui du domaine privé (abrogeant indirectement la disposition de 1967) mais en appliquant à celui-ci les caractéristiques classiques du domaine public. Il ne s'agit pas d'un simple débat sémantique ; la confusion est permanente entre domaine public et domaine privé et il faut donc regretter, *a priori*, toute innovation qui pourrait encore compliquer les choses, ce qui est le cas ici.

Les forêts domaniales de l'État peuvent être, soit gérées directement par les services compétents de celui-ci, soit être affectées à des personnes morales de droit public, soit encore être transférées à une autre personne morale publique. Dans ces forêts, des dispositions spécifiques sont prises relativement aux droits d'usage traditionnels, variables selon que la forêt est classée ou seulement protégée. Si dans le premier cas, sont autorisés le ramassage du bois mort gisant, la cueillette des fruits et la récolte des plantes médicinales, dans le second, il s'y ajoute le droit de culture, de pâturage, ainsi que la cueillette des produits et sous-produits forestiers.

Les forêts des collectivités décentralisées sont « l'ensemble des forêts situées sur leur ressort territorial, en vertu des lois et règlements, à l'exclusion de celles qui appartiennent à des personnes privées, de celles qui font l'objet d'un classement au nom de l'État, ou des personnes morales de droit subordonnées à l'État, ou à des communautés » (art. 22). On remarquera que par-delà les problèmes de la rédaction de cet article, celui-ci présente l'avantage de régler la question du contenu du domaine forestier des collecti-

vités. Ces forêts peuvent elles aussi faire l'objet d'un classement, mais pour une raison d'intérêt général local, ce dernier étant défini par l'article 24. Ces forêts doivent être délimitées et aménagées. On notera au passage que le législateur n'a pas jugé utile d'imposer les mêmes contraintes pour les forêts du domaine de l'État. Les collectivités décentralisées peuvent transférer l'exploitation de leurs forêts aux communautés villageoises ou intervillageoises de leur ressort (art. 85 et 86).

« *Le domaine forestier communautaire est une portion du domaine protégé des collectivités territoriales décentralisées affectée à une communauté en vue de mener des activités ou d'entreprendre des processus dynamiques pour une gestion durable des ressources naturelles à partir d'un plan simplifié d'aménagement durable dit 'plan simple de gestion'* » (art. 26). La démarche peut être entreprise à la demande d'un village, d'un regroupement de villages, d'un canton, dès lors qu'il y a un intérêt communautaire. En pratique, ces forêts sont donc une dimension du domaine forestier public, à l'exception de celui de l'État.

Les forêts privées sont pour leur part directement liées à la gestion domaniale et foncière puisque selon l'article 29, « *les personnes physiques ou morales privées sont propriétaires des forêts qu'elles ont régulièrement acquises, ou régénérées, dans le respect de la législation foncière en vigueur. Toutefois, elles ne peuvent prétendre à la pleine propriété forestière que moyennant l'acquisition et la détention d'un titre foncier, délivré conformément à la législation domaniale et foncière en vigueur.* » Autrement dit, cette disposition est très limitative ; comme on l'a vu plus haut, l'accès au titre foncier, au Tchad comme dans d'autres pays, est un véritable parcours du combattant qui suppose d'abord que le demandeur ait compris tant l'importance de l'enjeu que les règles juridiques qui permettent d'y accéder.

Enfin, la forêt sacrée « *est une portion du domaine forestier soit des collectivités territoriales décentralisées, soit de l'État affectée à un groupe bien défini ou à une communauté villageoise en vue d'une protection sacrée et spéciale des sites et des écosystèmes* ». Ces forêts sont donc une partie du domaine forestier public qui est soumise à un régime spécifique, puisque « *leur gestion est faite suivant les coutumes, us et pratiques locales des acteurs concernés* » (art. 32.2).

• Le régime de la faune

Il fait l'objet du titre III de la loi de 2008.

Si les parcs nationaux et aires naturelles intégrales relèvent du seul État, les réserves de faune peuvent être classées au nom de l'État mais aussi des collectivités décentralisées pour la conservation de la biodiversité et l'aménagement de l'habitat, le classement au profit de ces dernières intervenant par décision du ministre sur proposition des autorités locales concernées.

En ce qui concerne les droits de chasse, ils peuvent être soit réservés aux collectivités décentralisées ou aux communautés, soit concédés à titre onéreux à des personnes privées.

Il existe également des « zones de gestion concertée de la faune » qui sont des aires protégées, classées au nom des collectivités décentralisées ou des communautés. Ces zones sont créées « *respectivement, dans les mêmes conditions que les forêts classées des collectivités territoriales décentralisées ou les forêts des communautés* » (art. 121).

On notera, pour terminer sur le sujet, que la chasse de subsistance, qui est la chasse traditionnelle, devrait être régie par un arrêté spécifique du ministre en charge de la Faune.

• Les ressources halieutiques et aquacoles

Leur régime juridique est fixé par le titre IV de la loi. Ces dispositions ne concernent la présente fiche que dans la mesure où elles ont des liens/conséquences, tant avec la question domaniale et foncière qu'avec celle de la décentralisation.

L'article 212 dispose que « *le présent titre s'applique à l'ensemble des eaux domaniales, ainsi qu'aux plans d'eau avec lesquels ils communiquent, telles que définies par les textes en vigueur* ». Il s'agit donc de se référer aux textes domaniaux existants. On rappellera ici qu'il s'agit a priori du domaine public tel que fixé par les dispositions de la loi n° 23 du 22 juillet 1967, portant statut des biens domaniaux et plus précisément, des articles 2 et 3 de ladite loi, selon lesquels « *le domaine public naturel comprend les cours d'eau permanents ou non, les lacs, étangs et sources, dans la limite des plus hautes eaux avant débordement, ainsi qu'une bande de 25 mètres au-delà de cette limite ; les îles, îlots, bancs de sable et*

atterrissements se formant dans les fleuves ; les nappes d'eaux souterraines... », et le domaine public artificiel « les canaux de navigation et d'irrigation, les conduites d'eau de toute nature... ». Ce contenu est confirmé par les dispositions de l'article 214 qui établit la composition du « domaine aquacole ». On mesure bien que ces énumérations sont très larges, notamment celle des dépendances du domaine public naturel et qu'en pratique, elles recouvrent la quasi-totalité des ressources en eau. Par contre, les dispositions de la nouvelle loi ne s'appliquent pas aux eaux privées « constituées d'étangs, de mares ou de fossés creusés sur des fonds privés dans lesquels les ressources halieutiques et aquacoles qui vivent en eau libre ne peuvent pénétrer naturellement » (art. 213) ; ni aux eaux des zones inondables en période de crue. On comprend que les eaux privées sont toutes de nature artificielle. Par contre, l'exclusion des zones inondables en cas de crue était surabondante dans la mesure où ces zones font partie du domaine public naturel depuis 1967. Encore une fois, on mesure ici l'incertitude et surtout la méconnaissance des notions relatives à ce dernier. Pour terminer cette énumération, on notera que le texte n'évoque pas la question des oasis, pourtant absolument fondamentale dans bon nombre de régions du pays.

Il est intéressant ensuite d'examiner la question de la répartition des dépendances de ce domaine national aquacole. Celle-ci est faite entre l'État, les collectivités décentralisées, les communautés et les particuliers. On notera au passage le parallélisme avec la répartition du domaine national forestier. L'article 216 précise les modalités de cette répartition : « Le domaine aquacole de l'État comprend les eaux publiques, naturelles ou artificielles, aménagées ou non. Le domaine aquacole des collectivités territoriales décentralisées comprend les eaux domaniales de l'État qui leurs sont transférées en vertu des lois et règlements en vigueur, ainsi que les aménagements hydrauliques et aquacoles qu'elles réalisent sur leur territoire. Le domaine aquacole des communautés comprend les eaux qui leur sont concédées ainsi que les aménagements hydrauliques et aquacoles qu'elles réalisent sur leur territoire. Le domaine aquacole des particuliers comprend les aménagements réalisés par les personnes physiques ou morales sur leurs propriétés ou sur une partie du domaine aquacole qui leur a été amodié par l'État ou par une collectivité territoriale décentralisée. »

Cette répartition est importante car elle permet l'application du principe fondamental de protection des ressources en eau : « L'État, les collectivités territoriales décentralisées, les communautés et les particuliers sont astreints à prendre des mesures de protection des ressources aquacoles chacun dans son domaine » (art. 217). Cette même répartition permet aussi de fixer les modalités d'exploitation des différentes catégories du domaine aquacole. Là encore, un principe général est à souligner : dans les eaux publiques naturelles ou artificielles, les activités de pêche sont organisées par l'État ; dans les eaux privées, les activités de pêche sont organisées par leur propriétaire. On remarque donc qu'en la matière, ni les collectivités, ni les communautés n'ont de compétence particulière, sauf si elles délibèrent pour affecter le statut de « zone de gestion de la pêche », qui « est une partie du territoire d'une collectivité décentralisée ou d'une communauté, affectée par elle à l'exploitation des ressources aquacoles ».

Pour terminer sur le sujet, comme on l'a fait pour la faune, il faut préciser la place des droits d'usage en matière de pêche dans le nouveau texte. L'article 252 est consacré à la question : « L'exercice de la pêche ne peut être considéré comme un droit d'usage dans les réserves aquacoles, les réserves intégrales, les parcs nationaux, les réserves de faune, et les forêts classées, sauf dans les cas prévus par leur plan de gestion. Les conditions d'exercice des droits d'usage seront déterminées par voie réglementaire et sous le respect des dispositions conventionnelles ». On peut évidemment s'interroger sur la phrase finale et en particulier la référence aux dispositions conventionnelles ; que viennent faire ici ces dispositions (et d'ailleurs de quoi s'agit-il), alors qu'il s'agit de préciser que le cadre juridique sera fixé par décret ou arrêté, lesquels devront servir, nécessairement, également de cadre pour toute convention à signer ultérieurement. Sur ce point encore, la loi de 2008 mériterait sans aucun doute une clarification.

Annexe : Éléments de législation relatifs au Tchad

• Organisation et administration du territoire

- Ordonnance n° 4/INT du 13 février 1960, portant organisation administrative générale du territoire de la République modifiée par l'ordonnance n° 5 du 6 mai 1970 et par le décret n° 194/PR/MISD/99 du 28 mai 1999
- Décret n° 60-26 du 13 février 1960, portant détermination des pouvoirs des chefs de circonscription
- Loi n° 15-62 du 2 mai 1962, portant organisation municipale dans la République du Tchad
- Décret n° 102/PR.INT du 6 mai 1970, portant statut de la chefferie
- Décret n° 267/PR/I NT du 2 novembre 1970, fixant les attributions des préfets
- Ordonnance n° 17/PR/85 du 24 juillet 1985
- Constitution du 31 mars 1996 (modifiée et complétée par les textes subséquents)
- Décret n° 226/PR/MISD/99 du 10 juin 1999, portant création des unités administratives
- Décret n° 354/PR/MISD/99 du 1er septembre 1999, portant création des unités administratives
- Décret n° 355/PR/MISD/99 du 1er septembre 1999, portant création des départements
- Loi organique n° 0002/PR/2000 du 16 février 2000, portant statuts des collectivités territoriales décentralisées
- Loi n° 003/PR/2000 du 16 février 2000, portant régime électoral des collectivités décentralisées
- Loi organique n° 07/PR/2002 du 5 juin 2002, portant statuts des communautés rurales

• Législation domaniale et foncière

- Loi n° 23 du 22 juillet 1967, portant statut des biens domaniaux
- Loi n° 24 du 22 juillet 1967, sur le régime de la propriété foncière et des droits coutumiers
- Loi n° 25 du 22 juillet 1967, sur les limitations des droits fonciers
- Décret n° 186-PR du 1er août 1967, sur le régime de la propriété foncière et des droits coutumiers
- Décret n° 187-PR du 1er août 1967, sur la limitation des droits fonciers
- Décret n° 188-PR du 1er août 1967, portant application de la loi relative au statut des biens domaniaux

• Textes divers

- Loi n° 014/PR/98 du 17 août 1998, définissant les principes généraux de la protection de l'environnement
- Loi n° 14/PR/2008 du 10 juin 2008, portant régime des forêts, de la faune et des ressources halieutiques

FICHE PAYS

23

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)⁹⁴¹, 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 »⁹⁴².

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 mondiale⁹⁴³, 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)⁹⁴⁴. Ces derniers ne constituent que de simples subdivisions adminis-

⁹⁴¹ Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2008*, De Boeck, Bruxelles, 2008, 424 p., p. 392.

⁹⁴² « Le Togo, nation pilote », cité dans *Les politiques foncières étatiques en Afrique noire francophone ; enjeux et perspective*, étude précitée, p. 230.

⁹⁴³ 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.

⁹⁴⁴ *Annuaire des décentralisations africaines* précité, p. 100.

tratives, 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 Décentralisation⁹⁴⁵. 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* »⁹⁴⁶. 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 décentralisée⁹⁴⁷. 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)

⁹⁴⁵ Loi n° 98-006 du 11 février 1998, portant décentralisation ; *Journal Officiel* de la République togolaise, 11 février 1998, p. 20 et suivantes.

⁹⁴⁶ Cf. art. 1, loi n° 98-006 précitée.

⁹⁴⁷ 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 décentralisée⁹⁴⁸. 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* »⁹⁴⁹, 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

⁹⁴⁸ 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.

⁹⁴⁹ 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 civil⁹⁵⁰.

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-foncière⁹⁵¹, 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 économiquement⁹⁵². Cette réforme devait aussi satisfaire à certaines exigences

⁹⁵⁰ Cf. art. 96 à 114, loi n° 2001-005 précitée.

⁹⁵¹ Ordonnance n° 12 du 6 février 1974, fixant le régime domaniale et foncier et portant réforme agro-foncière.

⁹⁵² 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'immatriculation⁹⁵³.

. 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 artificiel⁹⁵⁴, avec les règles juridiques habituelles : inaliénabilité, insaisissabilité et imprescriptibilité⁹⁵⁵. 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 considérable⁹⁵⁶.

. 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 siècle⁹⁵⁷. 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*

⁹⁵³ 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.

⁹⁵⁴ Cf. art. 16, ordonnance n° 74-12.

⁹⁵⁵ Cf. art. 19, ordonnance n° 74-12.

⁹⁵⁶ 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.

⁹⁵⁷ 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* »⁹⁵⁸. 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* »⁹⁵⁹ 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* »⁹⁶⁰. 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* »⁹⁶¹, 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.

⁹⁵⁸ 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 divisions 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.

⁹⁵⁹ Le Bris É., « Suppression 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.

⁹⁶⁰ 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.

⁹⁶¹ 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 togolais⁹⁶².

Il est composé des terres qui ne sont détenues ni par les collectivités coutumières, ni par des individus⁹⁶³, et qui ne font partie ni du domaine public, ni du domaine privé de l'État ou des collectivités⁹⁶⁴. 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*.

⁹⁶² « 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.

⁹⁶³ Sous-entendu, disposant d'un droit de propriété en bonne et due forme.

⁹⁶⁴ 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-foncière⁹⁶⁵, 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

⁹⁶⁵ 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 »⁹⁶⁶. 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 vivrières⁹⁶⁷.

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 coutumiers⁹⁶⁸.

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. »⁹⁶⁹ 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

⁹⁶⁶ Décret n° 77-165/PR du 16 août 1977, portant institution de la Commission interministérielle de la réforme foncière et domaniale.

⁹⁶⁷ 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.

⁹⁶⁸ 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. »

⁹⁶⁹ 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 importantes⁹⁷⁰ et faisant évoluer leur patrimoine foncier légalisé⁹⁷¹ ; 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* »⁹⁷².

En zone rurale, « *les pratiques foncières réelles varient considérablement d'une région à l'autre* »⁹⁷³. 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 est⁹⁷⁴, 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

⁹⁷⁰ 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.

⁹⁷¹ 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.* »

⁹⁷² Marguerat Y., étude précitée, p. 35.

⁹⁷³ Le Bris É., cité dans *Les politiques foncières étatiques en Afrique noire francophone*, p. 254.

⁹⁷⁴ 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 transactions⁹⁷⁵ 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 ».

⁹⁷⁵ 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 %) ⁹⁷⁶. 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

⁹⁷⁶ *Annuaire des décentralisations africaines* précité, p. 100.

bâties)⁹⁷⁷, 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 huile⁹⁷⁸, 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* ».

⁹⁷⁷ Cf. art. 246, loi n° 98-006 précitée.

⁹⁷⁸ 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, Bassadjii, 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

En guise de conclusion

Dans la version précédente de l'enquête, il avait été souligné en conclusion qu'il ne serait pas opportun de parler de conclusion. Cette affirmation se fondait sur le fait que les résultats du travail étaient considérés comme provisoires et, comme on le soulignait, alors souvent caricaturaux. La présente nouvelle version de ce travail ne peut donc être qu'une nouvelle étape dans un cheminement long et complexe, l'essentiel étant probablement d'essayer d'en dégager la leçon des résultats par rapport aux objectifs et aux ambitions qui lui avaient été assignés.

L'exhaustivité de l'analyse comparative est impossible, même de manière relative. Le champ est immense, la matière en proportion. De surcroît, comme on l'a dit en introduction, l'information est extrêmement difficile à collecter, et qui est plus, parfois très difficile à valider, surtout au regard des pratiques. Le travail requis pour collecter les textes, des données pratiques, les étudier et les mettre en corrélation, pour chaque pays, était le plus souvent disproportionné par rapport aux résultats, mais il fallait le faire d'abord.

On peut donc en conclure qu'une première nécessité s'impose : se donner les moyens de disposer, dans un point organisé et identifié comme tel, d'une documentation institutionnelle à jour, concernant les points cruciaux que sont l'organisation administrative, la décentralisation, la gestion domaniale et foncière et celle des ressources naturelles. Cela ne veut pas dire créer de toutes pièces une structure, mais recourir à une structure ressource déjà existante, et lui donner mandat de collecter régulièrement cette documentation en liaison étroite avec des représentations dans les pays concernés. L'objectif étant que la collecte des données ne soit plus une chasse au trésor. On remarquera au passage que l'existence de cette documentation est la condition incontournable pour que dans les pays concernés, les acteurs impliqués dans la gestion foncière puissent être en mesure de respecter les textes en vigueur.

Le mandat pourrait aussi prévoir la nécessité, pour le gestionnaire de l'information, de procéder à une analyse sommaire et systématique de chaque nouveau texte pour mettre à jour la fiche pays correspondante. Un tel travail devrait être géré en informatique, les recueils de textes par pays étant donc facilement accessibles, utilisables, évalués. Il apparaît essentiel de disposer de ce matériel pour toute démarche cohérente d'intervention dans le milieu urbain ou rural supposant un minimum de maîtrise institutionnelle. Cela éviterait de surcroît les dépenses sans cesse renouvelées d'évaluation institutionnelle liées à la nécessité, lors de missions déjà limitées dans le temps, de courir après l'information.

L'étape de la collecte des informations résolue, et ce n'est pas la moindre, celle de l'analyse des données et de leurs éventuelles extrapolations pose également des questions et suggère des pistes à poursuivre dans les recherches à venir. Certains des thèmes déjà traités méritent approfondissements, tandis que certains champs non exploités dans la présente étude gagneraient à être soulevés pour comprendre certains enjeux régionaux contemporains.

- **Des questions et recherche à approfondir**

- **Domanialité et droit d'usage**

Une des grandes tendances observée dans l'étude concerne la discussion autour du principe de présomption de domanialité : en l'occurrence, la discussion et les pratiques législatives tendent vers une remise en cause du principe de présomption de domanialité. Trois remarques à cet égard. La domanialité est particulièrement importante sur le continent africain. Peut-être est-ce nécessaire de la préciser pour identifier ses implications aujourd'hui, en particulier au regard de la reconnaissance des droits traditionnels, corollaire direct de la remise en cause de la présomption de domanialité.

Parmi les différents régimes rappelés en introduction de l'étude, ce sont ceux des domaines public et privé de l'État qui sont concernés par la domanialité (cf. Annexe 2). Sur le continent, l'enjeu se situe autour de la composition et de la gestion du domaine privé de l'État ; celui-ci est classiquement composé des biens immatriculés au nom de l'État et des terrains dits vacants et sans maître. C'est cette dernière possibilité qui a posé et pose le plus de questions dans la mesure où, quoique le terrain n'ait pas fait l'objet d'une immatriculation et les droits d'un titre inscrit dans le livre foncier, ces terres sont le plus souvent contrôlées, gérées « appropriées » selon des régimes juridiques quoique non écrits revêtant pourtant une grande légitimité au sein des populations.

Le fait de considérer ou non comme vacant et sans maître un terrain n'est pas nouvelle. Il est en effet nécessaire d'inscrire ce processus du recul du principe de la présomption de domanialité dans une échelle historique qui marque son caractère inéluctable et ses implications historiques : le processus colonial et la conquête territoriale qu'il a impliquée ont d'abord été basés sur la présomption de vacance. Mais, progressivement, on a constaté une réduction de la force de la présomption : à la veille des Indépendances, c'était à l'Administration de faire la preuve qu'il n'existait aucun droit sur le terrain qu'elle comptait intégrer dans le domaine privé de l'État. Dans les années 1960 paradoxalement, même si on peut le comprendre, les nouveaux États africains ont redonné sa force au principe de présomption, motivés en cela par le souci de développement économique du territoire qui devait passer par l'acteur étatique ; cela au détriment de la reconnaissance des droits traditionnels.

Aujourd'hui, la reconnaissance de droits d'usage traditionnels doit être lue au regard d'un nouveau recul relatif de la présomption de la domanialité. Quelles questions cela pose-t-il ? Assurément, la domanialité est toujours très présente sur le continent mais la tension entre domanialité et droit traditionnel s'accroît : c'est cette tension qu'il conviendra d'observer avec attention dans les années qui viennent. Elle est nécessaire pour maintenir, ou pour instaurer dans certain cas, un équilibre entre droits et devoirs des acteurs publics et droits et devoirs des acteurs privés, particuliers ou entreprises.

Pourtant, la tendance à la reconnaissance de droits d'usage, proches de la légitimité des pratiques, n'est pas sans poser des difficultés juridiques et de mise en œuvre des dispositifs. Ainsi, si les processus paraissent à de nombreux égards intéressants pour l'accès à la terre des différents acteurs, certaines questions restent à résoudre, notamment leur compréhension et acceptation par les acteurs concernés. Cela recouvre deux dimensions : la formation des différentes professions ayant recours aux nouveaux instruments juridiques, le dorénavant classique « volet formation » si difficile à mettre en œuvre, que comporte toute réforme foncière, mais également le volet « information et sensibilisation » à la reconnaissance et à la protection de ces droits pour les populations. Concernant ce dernier point, soulignons l'enjeu de l'information diffusé dans les langues comprises par les populations. Apparemment banal, cet élément n'en est pas moins fondamental pour qu'une réforme soit comprise, donc utilisée et prise en considération à sa juste valeur par les acteurs locaux. Là encore, l'échelon local est crucial.

En effet, la question de la domanialité, les droits d'usage conduisent nécessairement au rôle que l'acteur local peut et doit endosser sur son domaine, public et privé, quand ils lui sont reconnus, ou qu'il s'agisse de la gestion du domaine de l'État par délégation, comme c'est le plus souvent le cas.

La décentralisation dans la pratique des acteurs

Au fil de l'étude, on a soulevé à plusieurs reprises les difficultés rencontrées dans les modalités de la décentralisation, laquelle s'apparente souvent davantage de fait à une déconcentration. Outre la question même de la pertinence des choix opérés (le niveau de décentralisation, les rapports entre collectivités locales et services déconcentrés de l'État, notamment), un travail autour de l'écriture de la loi et des textes qui l'accompagnent semble mériter qu'on y prête attention à l'avenir, dans le sens où des conditions concrètes dans lesquelles les acteurs du jeu administratif, notamment, évoluent, dépendent la pérennité de telles réformes administratives. Dans cette perspective, il faut souligner les deux paradoxes existant aujourd'hui à propos de ces politiques publiques de décentralisation. D'abord, il faut avoir à l'esprit que les nombreuses politiques de décentralisation sont mises en place dans un contexte de fragilité institutionnelle et financière des États. L'enjeu est donc de décentraliser des missions que l'État ne peut déjà pas mener à bien ; on voit mal comment les collectivités locales, avec le peu de moyens qu'ils leur sont dévolus, pourraient mener à bien ce que l'État a déjà du mal à accomplir. Ensuite, malgré le fait que les dispositifs de décentralisation proposés soient le plus souvent peu adaptés et aient donc peu de chance d'être pérennes, la question du local reste pourtant pertinente pour envisager l'utilisation et la protection des

ressources naturelles, en particulier dans le rôle que pourraient et devraient jouer les populations intéressées.

La question et les enjeux de la propriété et ses différents droits démembrés

La présentation des usages de la terre selon le schéma classique, domanialité (qui relèvent des personnes publiques), foncier (où l'État peut également intervenir dans la gestion de son domaine privé), renvoie en définitive aux fondements de la propriété. Selon quelles modalités, quels acteurs, quels processus ou procédures est-elle fondée ? Dit autrement, il s'agit de s'interroger sur la structuration même des droits de propriétés (au pluriel, naturellement) et des logiques sous-jacentes qu'elles relèvent de l'économique ou du politique. En effet, qu'il s'agisse de la gestion de leur domaine par de nouvelles collectivités locales, de l'utilisation au regard de leur protection des ressources naturelles par les particuliers riverains, ou plus globalement, de l'accès à la terre, comme support d'activités économiques quelles qu'elles soient, dans chacun des cas se pose la question du montage juridique existant, à améliorer ou à inventer pour supporter tous les droits en présence. Cette discussion doit être assortie de celle relative aux instruments juridiques en présence, ou, là encore, à inventer, mais ces instruments ne sont que des instruments et ne doivent pas dissimuler les enjeux plus fondamentaux des droits qu'ils sont susceptibles de supporter et de protéger. En effet, la question du type d'instrument juridique n'a pas de pertinence et ne pourra en acquiescer si les droits, au fond, ne sont pas légitimés par les pratiques ET validés par un acteur public quel qu'il soit (national ou local).

Gestion locale du foncier et des ressources naturelles

Sensibilisation accrue des gouvernements aux questions environnementales : certes, l'enjeu de la gestion locale des ressources naturelles qui renvoie clairement, en les mêlant, aux champs de recherche développés (décentralisation et foncier), est pris en considération par certaines législations (Madagascar, Cameroun), mais le processus n'en est qu'à son commencement : la participation des populations locales riveraines, essentielle, n'en pose pas moins des difficultés. Même si sur le papier (c'est-à-dire dans les textes juridiques), les dispositifs peuvent paraître séduisants, sur le terrain, au moment de mettre en œuvre concrètement les dispositifs (souvent conçus à l'extérieur), apparaissent certains dysfonctionnements liés souvent à une non-compréhension des rapports de force des différents acteurs dans leurs dimensions tant juridique que sociologique et psychologique. Ainsi, comme cela a été suggéré à différentes reprises, apparaît l'importance d'une dimension cognitive pour comprendre la manière dont les acteurs se comportent, agissent ou n'agissent pas. C'est de cette « zone grise » que surgissent parfois certains éléments d'explications aux dysfonctionnements observés dans les pratiques administratives. Mais, ces dysfonctionnements dans la conception et la mise en œuvre des dispositifs ne peuvent parfois être observés et mis en exergue que par des acteurs intimement impliqués dans les processus de réformes et au fait des implications que peuvent revêtir sur le terrain telles formulations ou conditions juridiques, dont on sait par expérience qu'elles ne seront jamais réalisées et, de ce fait, risqueront de paralyser tout le dispositif.

En termes de politiques publiques

De ce qui vient d'être dit, on peut retirer le fait que chacune de ces thématiques doivent être liées et construites en cohérence. Certaines législations (Burkina Faso) reflètent déjà ce souci d'intégration à la fois en termes de politique sectorielle, mais également en termes de politique régionale. Une réflexion en termes de politiques publiques, c'est-à-dire en terme global de la question foncière et de son lien avec les processus de décentralisation et de gestion des ressources naturelles, est l'un des défis à relever des années à venir tant pour les décideurs nationaux que pour les chercheurs qui analysent ces processus.

• Des thèmes et enjeux nouveaux

Nous l'avons précisé, l'étude est un perpétuel exercice d'actualisation, d'amélioration et d'approfondissement sur les champs déjà traités. Mais il est des thèmes non encore traités qui mériteraient d'être intégrés dans le champ de l'étude. Le travail à accomplir en conséquence est à la mesure des enjeux que recouvrent des champs tels que celui des ressources naturelles non renouvelables. Nous avons en effet pris en considération la manière dont les législations prenaient en considération la gestion des ressources naturelles renouvelables dans le souci de refléter une réelle préoccupation contemporaine ; mais pour des raisons liées au caractère « sensible » et peut être aussi à la difficulté de trouver une documentation précise et actualisée, l'étude ne rend pas compte présentement des enjeux fonciers liés à l'accès et à l'usage des hydrocarbures ; de même, tout ce qui concerne le droit des mines, droit spécialisé

s'il en est, ne fait pas l'objet de développement. Il serait opportun d'y consacrer du temps et de l'énergie tant la question est cruciale pour tenter de comprendre la situation foncière des régions qui bénéficient (parfois à leurs détriments) de ressources minières convoitées.

Dans la même volonté d'enrichir et de compléter le travail, il serait également envisageable de créer ou finaliser (les données sont parfois déjà rassemblées et prêtes à être exploitées pour certains pays) de nouvelles fiches concernant tant des États du continent africain, que d'autres États dans d'autres régions du monde où l'examen de la situation foncière et des processus de décentralisation, selon la même grille d'analyse, reste pertinent. Cela nécessite le même type d'activité de veille, de recherche des textes juridiques existants, d'analyse de ces documents, etc. Ce à quoi pourrait s'ajouter un travail de traduction pour diffuser l'information dans de meilleures conditions.

Enfin, comme il a été régulièrement suggéré tout au long de l'étude, la part des données issues des expériences de terrain est une richesse supplémentaire pour comprendre fonctionnements et dysfonctionnements des systèmes et dispositifs juridiques. Cette dimension impliquerait, mais cela peut être difficile à mettre en place, de renforcer le lien avec les acteurs de terrain.

Annexe 1 : grille méthodologique

La grille contient six rubriques principales, traitant chacune d'un nombre variable de questions essentielles, en fonction de la nature du sujet.

I. Le cadre général

(Description des principales caractéristiques et particularités éventuelles du pays concerné et de son système de gestion de l'espace, notamment foncier.)

II. L'organisation administrative territoriale

- > Organisation des services de l'État et niveau de déconcentration.
- > Décentralisation : existence d'acteurs locaux (définition, compétences, capacité juridique et patrimoniale).

(Il s'agit ici de dresser un tableau de l'organisation administrative du territoire, c'est-à-dire de présenter d'abord les structures de l'Administration territoriale de l'État, par circonscriptions administratives, puis les collectivités locales, acteurs locaux, en essayant de préciser le niveau de décentralisation.)

III. La gestion domaniale et foncière

- > Principes généraux.
- > Statuts, instruments, procédures.
- > Mécanismes de gestion foncière (organisation administrative, etc.).
- > Pratiques foncières.
- > La gestion des conflits fonciers.

(Ce point, le cœur du sujet, est envisagé dans une perception très large, incluant aussi bien les dimensions législatives et réglementaires, – institutionnelles –, que les modalités de l'organisation administrative, les principales pratiques des usagers et des administrations lorsque cela a un sens, les caractéristiques des conflits fonciers. L'objectif est d'obtenir une présentation claire du système en droit et dans les faits, à rapprocher de l'organisation administrative et des acteurs locaux, pour mieux comprendre l'intervention de ceux-ci, dans l'ensemble de la problématique, gestion de l'espace/gestion des ressources naturelles.)

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

- > Existence d'un domaine spécifique (domaine public et domaine privé), et capacité de gestion des collectivités.
- > Rôle dans les procédures domaniales et foncières de droit commun.

(Poursuivant dans la logique précédente, il est indispensable d'affiner l'analyse par la mise en corrélation et parfois la confrontation, entre les deux grands questionnements précédents sur l'organisation administrative et l'organisation domaniale et foncière. La place et le rôle des acteurs locaux, du moins ceux qui sont reconnus par les textes, sont en effet déterminants pour l'avenir de la gestion spatiale en milieu rural comme en milieu urbain. L'analyse porte donc sur deux points principaux. D'abord, un acteur local, une collectivité, doit disposer de la personnalité morale et de l'autonomie financière pour pouvoir gérer un patrimoine, lequel inclut le domaine privé et éventuellement le domaine public. Ensuite, la composition de ces domaines est une donnée essentielle pour l'expression réelle de la capacité à la fois administrative, juridique, économique, mais aussi « politique » de la collectivité.)

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

- > La fiscalité à base ou référence foncière.
- > Les ressources domaniales et foncières non fiscales.
- > Les retombées économiques du foncier pour les acteurs locaux.

(Il s'agit, dans cette partie, non pas de faire un bilan précis et exhaustif de la capacité financière théorique et réelle des collectivités locales, ce qui serait impossible dans le cadre temporel et matériel limité de l'étude, mais de dégager pour chaque pays les grandes caractéristiques et tendances de ces aspects. Il faut en effet pouvoir apprécier, au regard de la place potentielle des acteurs locaux dans le dispositif administratif national, mais aussi dans le système domanial et foncier, les moyens que ces acteurs peuvent tirer directement (gestion domaniale) ou indirectement (notamment par le biais de la fiscalité), de cette dynamique domaniale et foncière, en particulier, par une meilleure participation des usagers membres à part entière de ces collectivités locales, reconnues comme telles ou non.)

VI. La gestion des ressources naturelles (liens avec le foncier...)

(Ici encore le champ potentiel est immense et il était donc exclu de le couvrir de manière exhaustive en traitant du droit forestier, du droit rural, du droit de l'eau, du droit de la chasse, du droit de la pêche, du droit mineur, du droit de l'environnement. (...). Par contre, il est important d'essayer de préciser pour chaque pays, s'il existe des législations ad hoc, et si oui, dans quelle mesure elles sont articulées avec le foncier, dans quelle mesure elles sont, peu ou prou, de la responsabilité des acteurs locaux.)

Annexe 2 : lexique abrégé

(Avertissement : le présent lexique n'est pas un outil juridique universel. La rédaction des définitions a été élaborée pour permettre au lecteur non juriste ou juriste, mais non familier des institutions africaines, de prendre toute la mesure des situations évoquées, en particulier domaniales et foncières.)

Adjudication : Modalité de vente publique dans laquelle l'acquéreur est choisi en fonction des conditions, notamment de meilleur prix, qu'il propose au vendeur.

Aliénation : Acte de cession à une tierce personne de la propriété d'un bien, meuble ou immeuble. L'aliénation est utilisée pour les terrains titrés et aménagés ou, sous certaines conditions, pour les terrains nus en zone urbaine à vocation d'habitation.

Autorisation : Procédure préalable pour toutes les opérations immobilières portant sur des terrains objet de droits provisoires : permis d'habiter, concession, bail emphytéotique ou bail avec promesse de vente. La personne, physique ou morale, qui peut délivrer l'autorisation, doit être précisée par les textes.

Bail (ou location) : Le bail est un contrat par lequel le propriétaire d'un terrain laisse l'usage de celui-ci à une autre personne, pour une durée déterminée, et moyennant le versement régulier d'une somme d'argent, le loyer.

Selon ses conditions pratiques (par exemple, d'usage du terrain), le bail peut revêtir diverses formes (voir par exemple bail emphytéotique).

Le bail peut être à usage d'habitation, commercial ou industriel.

Bail emphytéotique : Forme du contrat de bail dans lequel le bailleur reçoit un loyer très faible, mais bénéficie en contrepartie, à l'issue du bail, des investissements effectués par le locataire au titre de la mise en valeur prévue dans le contrat. La durée du bail est très longue, puisque celui-ci peut durer jusqu'à 99 ans.

Le bail emphytéotique est fréquemment utilisé en zone urbaine pour les terrains à usage industriel, mais aussi dans certaines zones urbaines pour les grands aménagements immobiliers.

Bail avec promesse de vente : Le bail avec promesse de vente permet au locataire d'acquérir le terrain à la fin du contrat, moyennant un prix ajusté en fonction des loyers. Le contrat définit des conditions de mise en valeur qui doivent être respectées pour que la cession puisse intervenir. À la fin du contrat, le locataire dispose d'un choix. S'il n'acquiert pas le terrain, les installations et aménagements qu'il a effectués reviennent au bailleur, sauf s'ils sont démontables.

Bailleur : Le propriétaire du bien qui le loue à une tierce personne.

Bien : Toute chose ou objet susceptible de devenir la propriété d'une personne. Les biens peuvent être corporels (matériels) ou incorporels. Ils peuvent être meubles ou immeubles.

Bornage : Action de délimitation d'un terrain par la matérialisation sur place de ses limites. Cette action, menée publiquement, peut être l'occasion de faire une enquête publique et contradictoire sur le statut du terrain. Le bornage est d'une importance essentielle dans la procédure de l'immatriculation qui conditionne le régime foncier et celui du domaine privé de l'État, puisque ce dernier ne peut disposer de ses terrains qu'après les avoir fait enregistrer à son nom.

Cadastre : Le terme Cadastre recouvre souvent à la fois le service spécialisé de l'Administration qui gère la cartographie foncière, et celle-ci.

Dans la pratique, en appui aux procédures domaniales et foncières, le Cadastre est chargé des activités topographiques de bornage et du travail cartographique (plans et cartes) qui complètent les dossiers fonciers.

Cahier des charges : En matière domaniale et foncière, document annexé à un acte juridique (par exemple un acte de concession), et qui précise les conditions et obligations imposées à une personne pour que celle-ci puisse revendiquer le droit de propriété sur le terrain qu'elle met en valeur.

Cession : Acte juridique qui permet le transfert, moyennant ou non une contrepartie, de la propriété d'un bien d'une personne à une autre personne.

La cession peut être à titre onéreux (existence d'une contrepartie) ou à titre gratuit.

La cession peut être amiable, autrement dit volontaire, ou forcée (par exemple dans le cas d'une expropriation).

La cession peut être de gré à gré, les parties se choisissant spécifiquement, ou par adjudication, l'acheteur étant celui qui offre le meilleur prix.

La cession peut être définitive dès la signature de l'acte, ou conditionnelle, c'est-à-dire soumise à certaines conditions pour être valide. (Par exemple, l'État vend les terrains urbains non mis en valeur, avec des clauses de conditionnalité liées à la mise en valeur.)

Circonscription administrative : Portion du territoire de l'État délimitée géographiquement pour servir de cadre pour l'exercice des compétences administratives déconcentrées des services de l'État. La circonscription n'est généralement pas dotée de la personnalité juridique ni de l'autonomie financière.

Collectivité locale : voir *Collectivité territoriale*

Collectivité territoriale : Communauté d'habitants partageant le même territoire géographique et administrativement délimité, dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, disposant d'instances délibérantes (ou exceptionnellement consultatives), et exécutives élues, ainsi que de ses propres services et moyens administratifs, pour l'exercice des compétences qui lui sont reconnues par la loi.

Concession : En matière domaniale et foncière, acte administratif par lequel l'État concède l'usage d'un terrain à une personne pour l'exploiter et le mettre en valeur. Les modalités de la concession sont variables selon la mise en valeur envisagée, le lieu. La concession est un régime provisoire, la mise en valeur devant intervenir dans une durée limitée fixée par l'acte de concession, selon des modalités qui sont prévues dans le même acte ou dans le cahier des charges qui y est annexé. À l'issue du délai prévu, le concessionnaire peut obtenir la pleine propriété du terrain concédé, si la mise en valeur a été réalisée et après cession du terrain par l'Administration.

La concession est souvent la procédure domaniale de droit commun pour les terrains ruraux.

La concession peut aussi s'appliquer à un terrain du domaine public mais sans pouvoir aboutir à un transfert de propriété au profit du concessionnaire. La finalité n'est alors plus la mise en valeur mais l'occupation provisoire et la conservation du terrain.

Conservation foncière : Administration chargée par la loi de la tenue du livre et des registres fonciers prévus par l'immatriculation.

Constitution : Texte juridique fondamental définissant les pouvoirs, droits et obligations des citoyens et des autorités nationales, dans un pays. C'est aussi le texte qui définit les compétences législatives et réglementaires.

Copropriété : Propriété partagée ou collective : un immeuble en copropriété correspond, sur le plan foncier, à un titre foncier collectif, et à des actes de propriété individuels répartissant les parts sur le patrimoine collectif.

Décentralisation : En matière d'organisation administrative et de gestion du territoire, transfert d'un certain nombre de compétences administratives, financières et de gestion, à des collectivités publiques territoriales distinctes de l'État et disposant de la personnalité morale, de l'autonomie financière et d'instances élues.

Déconcentration : Mode d'organisation des services de l'État consistant dans une répartition en services centraux et services dits extérieurs, ces derniers étant implantés dans les circonscriptions administratives. En général, la déconcentration accompagne le processus de décentralisation.

Disposition (droit de) : Pouvoir juridique du propriétaire de disposer selon son gré d'un bien pour le céder, à titre onéreux ou à titre gratuit, entièrement ou partiellement, avec ou sans conditions, voire de le faire disparaître.

Domaine : Étymologiquement, c'est l'ensemble des biens administrés par un même « maître » ou propriétaire, donc essentiellement une exploitation rurale, terrains et matériels, animaux, etc.

Le « domaine » a évolué pour s'adapter aux réalités et recouvre aujourd'hui plusieurs concepts : en pratique, une propriété foncière privée, le patrimoine de l'État ou d'une personne publique.

Les « domaines », dans le langage administratif, sont l'ensemble des biens meubles et immeubles utilisés ou détenus par l'État et ses services. Une Administration spécialisée, dite « des Domaines », a la responsabilité de la gestion de ce patrimoine.

Domaine éminent : Concept en vertu duquel notamment tout bien vacant et sans maître revient à l'État qui est considéré comme le « propriétaire » fondamental.

Domaine foncier rural : Il ne se rencontre aujourd'hui qu'en Côte d'Ivoire où il englobe toutes les terres quel que soit leur statut juridique, à l'exception des statuts particuliers correspondant par exemple aux forêts classées, au domaine public, et qui de manière générale sont hors du commerce juridique.

Domaine national : Nouveau concept fréquemment utilisé en Afrique (au moins francophone), et qui peut correspondre à des situations juridiques très diverses, comme au Mali où le domaine national correspond à un cadre juridique d'ensemble pour tous les statuts des terres, ou au Sénégal, où il corres-

pond à l'ensemble des statuts fonciers qui ne se rattachent pas au domaine public, ni au domaine approprié juridiquement.

Domaine privé : Ensemble des biens fonciers de l'État, le domaine privé comprend les terrains vants et sans maître et les immeubles immatriculés au nom de l'État. L'État peut gérer ce domaine comme tout propriétaire de droit commun, mais également souvent selon des règles et procédures spécifiques, dites domaniales, qui dérogent au droit commun applicable à la propriété foncière. Les collectivités et personnes morales de droit public peuvent disposer, selon des modalités variables, de leur propre domaine privé.

Domaine public : Ensemble de biens meubles et immeubles, dûment énumérés par la loi, d'origine artificielle (décision « humaine »), ou naturelle, dont l'État a la responsabilité directe de la protection et de l'administration dans l'intérêt collectif. Le domaine public est absolument inaliénable, insaisissable et imprescriptible. Il fait l'objet d'une réglementation spécifique. Il peut être assorti de servitudes particulières qui s'imposent aussi à la propriété privative. Les collectivités publiques disposant de la personnalité morale peuvent, comme l'État, être en charge d'un domaine public spécifique dont le contenu est également énuméré par la loi.

Domanialité : Régime juridique applicable à l'ensemble des biens meubles et immeubles rattachés à l'État ou à une collectivité ou à une personne morale de droit public reconnue par la loi. La domanialité est publique lorsqu'elle concerne le domaine public ; elle est privée lorsqu'elle concerne des éléments du domaine privé.

Expropriation pour cause d'utilité publique : Procédure qui permet, quand l'utilité publique est reconnue (et donc que l'intérêt collectif l'exige), de remettre en cause le droit de propriété d'une personne privée, moyennant le versement d'une compensation ou indemnisation qui peut consister, selon le cas et/ou le pays, en terrain ou en espèces. Cela exige donc l'application d'une procédure spécifique qui peut se terminer de manière amiable ou par une vente forcée.

Foncier : Terme actuellement utilisé, souvent de manière imprécise, voire abusive, pour recouvrir tout ce qui, de près ou de loin, touche à l'identification, au statut et à l'utilisation des terrains. Techniquement, le foncier devrait correspondre à l'ensemble des règles relatives à des terrains placés sous le régime de la propriété privée (et par extension de l'immatriculation, dans la plupart des pays africains).

Forêts : Les forêts peuvent être placées sous un régime juridique particulier permettant leur meilleure exploitation et surtout leur protection. Les conditions variables de ce régime constituent un ensemble de règles juridiques spécifiques appelées Droit forestier, lequel a des conséquences foncières certaines dans la mesure où il rend plus ou moins indisponibles ou exploitables certains terrains.

Gage : Technique de constitution de garantie au profit d'un prêteur, le gage ne s'applique qu'aux objets et droits de nature mobilière ou « meubles ».

On peut donc mettre en gage une concession ou un permis d'habiter, actes provisoires, dans la mesure où ils s'appliquent à des terrains domaniaux non immatriculés.

Hypothèque : Garantie constituée au profit d'un prêteur, et consistant dans la valeur, totale ou partielle, d'un bien immobilier.

L'hypothèque est un droit réel auquel s'applique la réglementation de l'immatriculation.

Immatriculation : Régime juridique applicable à la propriété foncière, garantissant à celle-ci un caractère absolu et inattaquable, et consistant dans l'inscription, sous un numéro unique, dans un registre

ad hoc, de toutes les caractéristiques d'identification juridiques et topographiques d'un immeuble, permettant de ce fait à celui-ci de devenir un bien immeuble.

Immeuble (bien) : Bien fixé et individualisé. L'immeuble est souvent confondu dans le langage quotidien avec la construction réalisée sur le terrain, alors que ce dernier est l'immeuble.

Indivision : Situation juridique (mais aussi pratique) dans laquelle un bien appartient simultanément à plusieurs personnes, sans que celles-ci puissent se comporter en propriétaire privatif de leur part.

Inaliénabilité : Contrainte qui empêche le transfert de la propriété d'un bien d'une personne à une autre. En particulier, l'inaliénabilité s'applique au terrain objet d'une concession provisoire ou d'un permis d'habiter.

Livre foncier : Registre sur lequel sont inscrits, par ordre chronologique, les immeubles, au fur et à mesure de leur immatriculation. Le Livre foncier est la référence absolue en matière d'information sur l'état juridique d'un immeuble.

Location : voir *Bail*

Lotissement : Ensemble des parcelles de terrains aménagées par la puissance publique ou par un promoteur privé, aux fins de les mettre à la disposition ou de les céder à des personnes privées.

La réglementation, et donc la définition du lotissement, relèvent autant du droit de l'urbanisme que du droit foncier, et les définitions peuvent en être variables.

Mainlevée : Action permettant de supprimer un obstacle, un empêchement, une contrainte négative, une conditionnalité, interdisant un acte juridique. Par exemple, la mainlevée d'une hypothèque permet au propriétaire de l'immeuble de vendre celui-ci sans condition.

Meuble (bien) : Par opposition à l'immeuble, le meuble n'est en principe pas individualisé et il n'est pas fixe.

En matière de meuble, la propriété se définit par la simple possession (le fait de détenir), et non par l'immatriculation. On note cependant l'exception que constituent les meubles immatriculés comme par exemple les véhicules automobiles.

Mise en valeur : Action qui consiste à aménager le terrain selon des modalités convenues dans l'acte juridique qui permet son occupation ou dans un cahier des charges annexé à cet acte. Juridiquement, cette mise en valeur est souvent la condition de l'accès à un vrai droit de propriété sur un terrain.

Nue-propriété : Démembrement du droit de propriété, la nue-propriété ne donne à son détenteur aucun droit sur les revenus tirés de la propriété, ni sur l'usage de celle-ci.

Occupation temporaire : Procédure particulière qui permet, de manière limitée dans le temps et dans l'espace, d'occuper un terrain privé ou d'y circuler, pour des besoins liés à l'intérêt public, sans pour autant avoir besoin de recourir à l'expropriation.

L'occupation peut aussi être une procédure domaniale particulière applicable au domaine public, permettant à une personne physique ou morale, moyennant des conditions très précises, de procéder de manière provisoire à une certaine utilisation d'une partie de celui-ci.

Patrimoine : Ensemble des biens meubles et immeubles appartenant à une même personne juridique, physique ou morale, publique ou privée.

Permis d'habiter : Instrument domanial en usage dans plusieurs pays africains, qui permet, en zone urbaine, l'occupation et l'aménagement d'un terrain urbain, pour un besoin personnel d'habitation. Après mise en valeur, le permis peut se transformer en titre foncier selon certaines conditions.

Personne juridique : Toute personne susceptible d'avoir une vie juridique, donc d'avoir des droits et de se voir imposer des obligations. Il peut s'agir d'une personne physique ou d'une personne morale (société ou association par exemple), d'une personne publique ou d'une personne privée.

Possession : La détention d'un bien par une personne se comportant comme si elle en était propriétaire, que ce soit le cas ou non. S'il s'agit d'un bien meuble, la possession vaut titre, sauf preuve contraire dûment établie, ce qui n'est pas le cas en matière d'immeuble, même si l'occupant sans titre se comporte en possesseur.

Préemption : Droit de prétendre acquérir un bien avant toute autre personne.

Prescription : Effet juridique produit par l'écoulement d'un certain délai de temps.

Extinctive, la prescription fait disparaître un droit ou une obligation par défaut d'usage.

Les législations domaniales et foncières africaines en vigueur sont nombreuses à prévoir qu'un terrain non mis en valeur pendant dix ans peut revenir à l'État, même s'il existe un titre foncier au nom d'une personne privée.

Acquisitive, la prescription crée un droit ou une obligation ; cette prescription ne peut pas s'appliquer aux immeubles immatriculés.

Preuve : En matière foncière, le régime de la preuve est presque toujours l'écrit (sauf en matière de droits coutumiers) :

- la loi présume que les terrains vacants et sans maître appartiennent à l'État ;
- les concessions, permis et baux, sont réglés par actes ou contrats ;
- la propriété foncière est immatriculée et constatée par titre foncier.

Privilège : Droit d'un créancier d'être payé par préférence (ou par priorité) avant les autres créanciers ; lorsqu'il existe plusieurs privilèges, ils peuvent être soit de même rang (égaux) et il faut alors partager la somme disponible pour leur paiement, ou différents (ancienneté de leur créance, nature de la créance, etc.) et les paiements se font alors dans l'ordre des privilèges, en fonction de l'argent disponible.

Redevance : Somme d'argent qui doit être versée régulièrement par :

- le titulaire d'une concession ;
- le titulaire d'un permis d'habiter ;
- le locataire emphytéotique.

Réméré : Nom donné à la faculté de reprise ou de rachat par le cédant du bien cédé, moyennant des conditions prédéterminées.

Servitudes : De nature et d'origine très variables, les servitudes sont des contraintes qui s'imposent aux dépens du droit de propriété. Elles peuvent dans certains cas être des dépendances du domaine public.

Superficie (Droit de) : Droit d'occuper un terrain pour l'utiliser et l'aménager en conservant la propriété portant sur les aménagements (constructions, plantations, etc.), effectués sur un immeuble, à l'exclusion de tout droit de propriété sur le terrain lui-même.

Synallagmatique : Se dit d'un contrat dans lequel les parties ont des obligations réciproques.

Terrains vacants et sans maître : Terrains qui ne font l'objet d'aucune occupation ni d'usage permanent, et qui par ailleurs n'ont aucun propriétaire reconnu comme tel (donc inscrit au Livre foncier).

Les terrains vacants et sans maître se rattachent *a priori* au domaine privé de l'État (ou des collectivités locales), sous réserve d'être déclarés tels.

Titre foncier : Document reconnaissant le droit de propriété d'une personne sur un immeuble et reproduisant la page du registre foncier consacrée à ce même terrain.

Le titre foncier est préparé par le conservateur et conservé par le propriétaire du terrain.

Usufruit : Droit par lequel son bénéficiaire reçoit les revenus d'une propriété, notamment foncière ; par exemple, le revenu d'une location. Par contre, le bénéficiaire ne peut pas disposer du bien, c'est-à-dire ni le vendre ni le donner.

Décentralisation, acteurs locaux et foncier

Fiches pays, novembre 2009

Alain Rochegude et Caroline Plançon

Dans la précédente édition de cette recherche comparative sur la gestion foncière et la décentralisation en Afrique, on soulignait que « La gestion de la terre est une dimension essentielle de la politique locale. La maîtrise du pouvoir foncier est en effet tout à la fois une des conditions de la réalité du pouvoir politique, en même temps qu'une nécessité de celui-ci. Aussi la place des collectivités locales, telles que définies par les dispositifs de décentralisation dans la gestion domaniale et foncière est-elle une question primordiale, tant pour le foncier que pour la décentralisation elle-même ». Cette affirmation demeure plus vraie que jamais au regard des réalités constatées durant l'enquête qui a permis la présente publication.

C'est la grande différence avec le constat de 2000 ; si, alors, il apparaissait clairement que les dispositions législatives et réglementaires adoptées dans le cadre des processus de décentralisation ne prenaient pas suffisamment en compte la place des acteurs locaux, aujourd'hui, notamment à travers les textes fonciers, des pouvoirs décentralisés se mettent en place qui permettront sans doute une meilleure gestion de la terre et des ressources naturelles renouvelables.

L'ouvrage d'Alain Rochegude et Caroline Plançon constitue un inventaire des différents dispositifs institutionnels et juridiques, et des différentes pratiques en s'appuyant sur une analyse détaillée de la situation dans une trentaine de pays africains.

Dans ses introduction et conclusion, l'ouvrage dégage un certain nombre de propositions et d'orientations méthodologiques, avec pour ambition de favoriser l'approche des différents opérateurs concernés par l'administration de ces pays, pour un développement, aussi « local » que possible, sans ignorer pour autant l'exigence forte de la cohérence nationale que doit permettre l'aménagement du territoire.

Cet ouvrage s'adresse à tous ceux qui voudront comprendre les réalités actuelles du Foncier mais aussi du mouvement de décentralisation en cours dans les pays africains. Il devrait permettre aux élus locaux de mieux connaître un domaine essentiel de la gestion locale mais aussi pouvoir servir de base de réflexion pour les décideurs engagés dans le développement local.

Alain ROCHEGUEDE, Docteur d'État en Droit et diplômé en Sciences politiques, intervient comme consultant depuis de longues années dans le domaine foncier, particulièrement en Afrique ; son expérience, accumulée depuis 1969, s'est depuis élargie à la décentralisation, à l'organisation et au fonctionnement institutionnel des collectivités locales, au droit des ressources naturelles. Il est professeur associé de Droit public, à l'Université Paris I Panthéon Sorbonne et il a été aussi le directeur du LAJP (Laboratoire d'anthropologie juridique de Paris).

Caroline PLANÇON, Docteur en Droit, consacre depuis 2006 ses recherches au LAJP (Université Paris 1, Panthéon-Sorbonne) sur les processus d'élaboration des politiques foncières, elle y dispense un cours de droit domaniale et foncier, dans une perspective comparative, en particulier en Afrique. Actuellement chargée de mission au ministère des Affaires étrangères et européennes sur les politiques foncières au sein de la Mission gouvernance démocratique (DGM).

Réunissant experts, chercheurs et responsables de la Coopération française, le Comité technique « Foncier et Développement » est un groupe de réflexion informel qui apporte, depuis 1996, un appui à la Coopération française en termes de stratégie et de supervision d'actions sur le foncier, en réseau avec de nombreux acteurs français et internationaux. Le Comité technique « Foncier et Développement » a été à l'initiative de nombreuses publications et actions pour appuyer l'élaboration des politiques foncières. Ces publications sont intégralement disponibles sur le portail www.foncier-developpement.org dont il est à l'origine.