

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 totale¹. 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 1996².

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 districts³.

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).

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

² Loi n° 15-96 du 6 juin 1996.

³ Loi n° 12/75 du 18 décembre 1975, abrogeant et remplaçant la loi n° 4 portant réorganisation de la République gabonaise.

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-préfet⁴.

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 :

1. 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.
2. Le district est une circonscription administrative divisée en cantons.
3. La commune urbaine est une collectivité locale qui peut être divisée en arrondissements.
4. La commune rurale comprend un ou plusieurs villages et a une population d'au moins 100 habitants.
5. 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.

⁴ Art. 21, loi n° 12/75 précitée.

• 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 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 publiques⁵.

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 conseil⁶. 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 près⁷. 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.

⁵ Art. 76, loi n° 15-96 précitée.

⁶ Art. 80, loi n° 15-96 précitée.

⁷ 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* »⁸. 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* »⁹. 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 public¹⁰. 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 préemption¹¹. 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 coutumiers¹². 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 loi¹³, 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* »¹⁴, 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.

⁸ 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.

⁹ Art. 2, loi n° 14/63 précitée.

¹⁰ Art. 2, loi n° 14/63 précitée.

¹¹ Art. 4 à 22, loi n° 14/63 précitée.

¹² Art. 23 et 24, loi n° 14/63 précitée.

¹³ Art. 68, loi n° 14/63 précitée.

¹⁴ 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 urbains¹⁵.

¹⁵ 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* »¹⁶ ;
- 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'* »¹⁷ ;
- 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 texte¹⁸ 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 droit¹⁹. 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 valeur²⁰ dans les deux ans²¹. Puis, un autre décret, en 1982²², 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 potentiels²³.

¹⁶ Cf. art. 6 et 7, décret n° 77 précité.

¹⁷ Même référence.

¹⁸ Cf. art. 9, décret n° 77 précité.

¹⁹ Il faut retenir que cette mise en valeur doit intervenir dans un délai maximum de deux ans (cf. art. 27, décret n° 77 précité).

²⁰ 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.

²¹ 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.

²² 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.

²³ 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* »²⁴. 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* »²⁵. Cette compétence est attribuée également au district²⁶, 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 déconcentré²⁷, même si les déficiences en moyens retirent beaucoup d'intérêt à cet état de fait²⁸.

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* »²⁹.

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 ville³⁰.

• 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/IPR 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... »

²⁴ Art. 44, décret n° 77 précité.

²⁵ Art. 36, décret n° 1394/PR/MI du 28 décembre 1977, portant organisation et fonctionnement des unités administratives territoriales.

²⁶ Cf. art. 44, décret n° 1394 précité.

²⁷ 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.* »

²⁸ 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.

²⁹ Art. 76, ordonnance n° 24 précitée.

³⁰ Art. 10, décret n° 77/PR du 6 février 1977, et décret n° 996/PR/MINDEC FHUC 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 »³¹, 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 inopérant³². 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 »³³, 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.

³¹ Comby J., op. cit., p. 6.

³² 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.

³³ 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 »³⁴. 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 | | | | | | |

³⁴ 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 communauté³⁵.

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.

Alain ROCHEGUDE et Caroline PLANÇON

³⁵ 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