

# Cadre juridique et institutionnel

## CÔTE D'IVOIRE

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

DÉCEMBRE 2022



*Les Fiches « Analyse des cadres juridiques et institutionnels » du CTFD fournissent par pays, un état des lieux des dispositifs organisant le foncier et l'accès aux ressources naturelles (renouvelables ou non), et en étudient les liens avec les processus de décentralisation à l'œuvre dans les différents États. Elles proposent une analyse institutionnelle et juridique, tout en portant un regard éclairé sur les pratiques et les dynamiques politiques.*

Comité technique

  
**Foncier & développement**

Les analyses présentées n'engagent que leurs auteurs.

  
**AFD**  
AGENCE FRANÇAISE  
DE DÉVELOPPEMENT

  
Liberté • Égalité • Fraternité  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE  
MINISTÈRE  
DE L'EUROPE ET DES  
AFFAIRES ÉTRANGÈRES

*Réunissant décideurs, experts et chercheurs, le Comité technique « Foncier & développement » est depuis 1996 un groupe de réflexion, qui éclaire les choix politiques de la France et contribue au débat international. L'ensemble de ses travaux sont disponibles en accès libre sur son site [www.foncier-developpement.fr](http://www.foncier-developpement.fr)*

# Côte d'Ivoire

ROCHEGUDE A. et PLANÇON C.  
Comité technique « Foncier & développement »

DÉCEMBRE 2022

## I. Le cadre général

D'une superficie de 322 462 km<sup>2</sup>, la Côte d'Ivoire se présente comme une sorte de grand plateau, en forme de quadrilatère. En 2020, la population comptait 26 378 274 millions d'habitants dont plus de la moitié, urbains, avec une forte proportion d'immigrés, pour l'essentiel des Burkinabès, des Ghanéens et des Maliens. Le taux de croissance de la population est de 2,57 %<sup>1</sup>. 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 le développement agricole et en particulier les cultures d'exportation comme le café, le cacao (premier producteur mondial), les fruits tropicaux comme l'ananas dans une moindre mesure, certaines graines comme l'anacarde (premier producteur mondial). La Côte d'Ivoire produit également du latex, du bois (même si la ressource est en diminution), mais aussi du poisson de mer et dispose de pétrole et de gaz naturel dont l'exploitation contribue au budget national. Il existe aussi différentes ressources minières dont l'or, le diamant, notamment dans le Nord-Ouest du pays, plus toutes celles déjà connues (fer, nickel, bauxite, cuivre). Il faut aussi tenir compte de l'importance des infrastructures du pays, dont le port et l'aéroport d'Abidjan qui ont une utilité régionale.

Historiquement, la Côte d'Ivoire est demeurée un certain temps en marge de l'action coloniale, même si les premières incursions portugaises datent du XV<sup>e</sup> 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 s'est caractérisée pendant presque trois décennies par la relative stabilité politique du pays qui s'est traduite 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. Les choses ont changé à partir des années 1990, après le décès d'Houphouët-Boigny en 1993, avec une succession discutée sinon contestée, des coups d'État, des épisodes de guerre civile. La situation semble un peu apaisée malgré les conditions dans lesquelles le Président actuel, Ouattara, a été réélu alors qu'il avait annoncé son retrait de la vie politique.

Juridiquement, la Côte d'Ivoire abroge peu à peu les textes, en particulier en matière domaniale et foncière, qui restaient de la période coloniale. Cette production de textes plus contemporains est souvent marquée par le poids des interventions extérieures (organisations internationales, gouvernementales ou non, projets internationaux, etc.), mais aussi par des problèmes plus « internes », en particulier la capacité

1. Worldmeter : <http://srv1.worldometers.info/world-population/cote-d-ivoire-population> (consulté le 15 mars 2022).

des rédacteurs des textes, souvent marqués par leur culture juridique et administrative venue d'ailleurs<sup>2</sup>, les problèmes de vocabulaire, le manque de culture juridique, et on assiste donc à une floraison de textes souvent difficiles à appliquer. En atteste clairement la grande difficulté à établir un état cohérent de la législation, caractérisée par une excessive spécificité sectorielle mais aussi par la difficulté, sinon l'impossibilité, à faire l'état très précis de ce qui est encore applicable et de ce qui a été abrogé. Mais ce n'est pas le cas de la seule Côte d'Ivoire.

## II. L'organisation administrative territoriale

Le dispositif de l'organisation administrative territoriale, malgré les changements survenus, est relativement « classique ». L'État central des premières années de l'Indépendance s'est déconcentré petit à petit, développant dans un mouvement corollaire une décentralisation aussi progressive que prudente, d'abord appuyée sur les zones urbaines. Actuellement, selon l'article 1 de la Loi n° 2014-451 du 5 août 2014, portant orientation de l'organisation générale de l'administration territoriale, loi qui reprend largement les dispositions de celle de 2001 désormais abrogée : « *L'administration territoriale est structurée selon les principes de la déconcentration, de la décentralisation et l'entité particulière qu'est le District autonome* ». On notera par rapport au texte précédent<sup>3</sup>, l'adjonction du District autonome.

### ● 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 2014 et en particulier par l'article 2 qui dispose que : « *L'administration territoriale déconcentrée est assurée dans le cadre de circonscriptions administratives hiérarchisées que sont : – les Régions; – les Départements; – les Sous-préfectures; – les Villages* ».

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. Là encore, sur ce point, la Loi de 2014 reprend le principe posé en 2001.

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<sup>4</sup>. Elle est administrée par un préfet de région nommé par décret<sup>5</sup>.

Le département « *constitue l'échelon de relais entre la Région et la sous-préfecture* » (art. 17 Loi n° 2014-451). Il est administré par un préfet nommé par décret (art. 18 Loi n° 2014-451). Le préfet, notamment, « *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* » (art. 19.7 Loi n° 2014-451).

La sous-préfecture « *est la circonscription administrative intermédiaire entre le département et le village, entité administrative de base* » (art. 23 Loi n° 2014-451). 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° 2014-451). Il est composé « *de quartiers constitués par la réunion des membres d'une ou de plusieurs familles et éventuellement des campements qui lui sont rattachés* » et « *il est administré par un chef de village assisté d'un conseil de village ou d'une notabilité* » (art. 31 Loi n° 2014-451).

À propos du village, il faut noter que la Côte d'Ivoire a mis en place un dispositif de délimitation des territoires villageois, depuis la Loi n° 98-750 du 23 décembre 1998, portant Code foncier rural.

2. Ces « ailleurs » pouvant eux-mêmes venir de cultures juridiques et administratives différentes, ce qui peut parfois expliquer les incongruités conceptuelles et terminologiques.

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

4. Art. 6 Loi n° 2014-451.

5. Art. 7 Loi n° 2014-451.

C'est en effet une condition matérielle pour mener à bien les opérations de sécurisation foncière dans les villages. Le processus est régulé par des textes spécifiques, outre la Loi. Le dernier texte paru est le Décret n° 2019-263 du 27 mars 2019, portant définition de la procédure de délimitation des territoires des villages (abrogeant donc celui n° 2013-296 du 2 mai 2013). C'est l'Agence foncière rurale (AFOR) qui dresse la liste des villages à délimiter. Cela se fait en liaison avec le directeur général de l'Administration du territoire, en charge des circonscriptions administratives. La délimitation est confiée à un opérateur foncier sous la supervision de l'AFOR. Le processus prévoit l'information des populations concernées, mais aussi des préfets et sous-préfets. Cette information se fait aussi « *par les crieurs publics, les griots ou tout autre moyen servant habituellement à la diffusion de l'information et des messages* » (art. 5 Décret n° 2019-263). L'enquête est réalisée sur le terrain, par une équipe incluant notamment « *deux représentants de la chefferie et deux représentants du Comité villageois de gestion foncière rurale du village à délimiter ; deux représentants du Comité villageois de gestion foncière rurale de chaque village limitrophe* » (art. 7 décret précité). Le travail commence par une enquête publique au sein du village à délimiter, suivie d'un travail d'identification des limites, qui permet une matérialisation provisoire de celles-ci ; cela permet l'établissement d'un constat des tronçons des limites du territoire villageois, puis le bornage de celui-ci. Une carte provisoire du village peut alors être dressée qui va rendre possible une publicité des résultats. Le comité villageois est ensuite invité à valider les résultats des travaux, ce qui permet l'établissement d'une carte définitive, en format papier et en format numérique. Le dossier de validation est alors transmis par l'AFOR au ministre chargé de l'Administration territoriale qui fixe les limites du village par arrêté. Il est à signaler que « *la délimitation des villages s'effectue sans frais. Elle est financée par l'État* » (art. 31 du décret précité).

Dans la pratique, les opérations ne se déroulent pas toujours (souvent ?) sans difficultés. À titre d'exemple, on peut citer celles survenues depuis 2019 dans le département de Niakara, après le lancement des opérations de délimitation mi-avril 2019. Un article de *Abidjan.net.news* du 17 septembre 2020 en fait une brève analyse, citant notamment un témoin, enseignant dans un village local. « *Chaque village conteste avec véhémence les limites de son voisin avec à la clé des revendications à tue-tête de telle ou telle autre portion de terre. Il faut faire extrêmement attention car le feu couve et la tension est palpable dans les causeries* ». Curieusement, l'administrateur civil présent veut calmer le jeu en précisant : « *La délimitation du territoire des villages, une opération purement administrative, n'a rien à voir avec la limitation des terroirs ou des richesses des villages. L'État de Côte d'Ivoire veut juste connaître successivement, au terme de cette opération, d'abord les limites des villages, celles des sous-préfectures et communes, des départements et enfin celles des régions* »<sup>6</sup>.

## ● Les collectivités décentralisées

Les collectivités territoriales sont établies par la Loi n° 2014-451, en son Titre II. Elles sont les régions et les communes (art. 32). Il faudrait y ajouter une « part » du district autonome puisqu'il est, comme on le verra plus loin, à la fois collectivité territoriale et circonscription administrative. On constate qu'ont disparu de la liste les départements, les districts et les villes. Le même texte fixe les principes généraux applicables à ces collectivités.

### Dispositions communes aux collectivités territoriales

Les collectivités territoriales sont dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière (art. 33 Loi n° 2014-451). 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 terroirs<sup>7</sup> 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.

6. [Abidjan.net News - Bien + qu'un portail - Côte d'Ivoire - Ivory Coast](#) (consulté le 16 mars 2022).

7. Nous nous interrogeons sur la possibilité d'une erreur concernant ce terme ; dans la version de 2001 il était question de « *territoires* », ce qui est beaucoup plus cohérent. Mais nous n'avons pas pu récupérer le Journal officiel *ad hoc*. Le texte utilisé est celui disponible sur le site FAOLEX. Or, on sait qu'il peut y avoir parfois des erreurs quand il s'agit de textes non extraits du JO.

L'article 35 alinéa 5 de la Loi n° 2014-451 dispose qu'« *une loi spécifique détermine l'organisation et le fonctionnement des collectivités territoriales* ». En l'état des textes disponibles, faute d'un texte postérieur à 2014, il est nécessaire de continuer de se référer à la Loi n° 2012-1128 du 13 décembre 2012, portant organisation des collectivités territoriales, laquelle abroge toutes les dispositions antérieures contraires, sous réserve des modifications apportées par la Loi de 2014. Même si, il faut le souligner ici, dans la Loi de 2012, il n'est question que des régions et des communes dans le Titre II qui traite des dispositions particulières à chaque collectivité. Le problème se pose donc pour les districts autonomes pour lesquels il ne semble pas exister de texte particulier.

Les collectivités sont créées en fonction des critères suivants : « *1) le poids démographique; 2) le niveau d'infrastructure et d'équipement; 3) l'existence réelle d'une cohésion sociale; 4) le potentiel économique et financier; 5) l'étendue et le nombre de localités devant composer l'entité décentralisée à créer* » (art. 8 Loi n° 2012-1128). Et elles le sont par décret pris en Conseil des ministres, lequel texte en fixe les limites territoriales.

Chaque collectivité territoriale est dotée d'un organe délibérant, dénommé Conseil (conseil régional ou conseil municipal selon le cas), dont les modalités de constitution, d'organisation et de fonctionnement sont variables en fonction de la nature de la collectivité. Ces instances règlent par voie de délibération les affaires des collectivités locales, celles-là variant en fonction de celles-ci, notamment en raison des compétences qui leurs sont dévolues.

C'est la même Loi de 2012 qui règle les attributions des Conseils, dans la Section II du Chapitre II du Titre I. Ces attributions restent classiques notamment en matière domaniale et foncière, ou de gestion des ressources naturelles.

L'article 15 de la loi précitée est sans doute le plus important puisqu'il pose le principe de compétence générale des Conseils qui « *règlent, par délibération, les affaires des collectivités territoriales* ». Rappelons que ce principe est considéré comme fondamental en matière de décentralisation puisqu'il permet de généraliser la compétence pour les affaires locales, alors qu'énumérer celles-ci pourrait être difficile. Mais, dans le même temps, il faut rappeler combien il est difficile d'identifier juridiquement les affaires locales, et qu'il s'agit là d'une question qui génère depuis longtemps une abondante jurisprudence.

L'article 20 est également important puisqu'il énumère les questions pour lesquelles une approbation préalable de l'autorité de tutelle doit être donnée, dont les questions domaniales pour ce qui nous intéresse, mais aussi « *l'incorporation au domaine privé de la collectivité territoriale d'un immeuble abandonné pendant plus de dix années consécutives* »<sup>8</sup> ; on sait qu'habituellement, pour des raisons de technique juridique, un tel immeuble devrait d'abord transiter par le Domaine privé de l'État.

La Loi fixe les attributions des différents organes. D'abord, celles des bureaux des Conseils (sous-entendus régionaux) et des municipalités (donc au niveau communal) (art. 69 Loi n° 2012-1128) et des exécutifs territoriaux, en commençant par une affirmation singulière : « *L'autorité investie du pouvoir exécutif de la collectivité territoriale est l'organe exécutif de celle-ci* » ! Notons que dans ces attributions figurent en particulier, pour ce qui nous intéresse, « *la conservation et l'administration des propriétés de la collectivité territoriale* » (art. 69 Loi n° 2012-1128).

Plus précisément, « *l'administration des collectivités territoriales concerne le personnel, le domaine, les biens, les dons et legs, les travaux et toute autre activité relative à la compétence de l'entité décentralisée concernée* » (art. 80 al. 1 Loi n° 2012-1128). Cette administration relève de l'autorité investie du pouvoir exécutif, le maire ou le président du conseil régional selon le cas.

Relativement au domaine, il en sera question ultérieurement dans la partie concernée.

---

8. L'état d'abandon est d'abord le résultat d'un constat établi par une commission *ad hoc*, fixée par la loi. Généralement, on tient compte de l'absence ou de l'insuffisance continue de mise en valeur, pendant une durée déterminée, en même temps que de l'absence ou de l'inexistence d'un propriétaire légalement reconnu. Cela pose la question juridique des terrains abandonnés mais titrés, donc avec maître. Certains pays ont posé des règles légales permettant de contourner cet obstacle juridique, notamment en travaillant sur l'absence.

### La région

On remarque d'emblée la « double casquette » de la région, à la fois circonscription administrative et collectivité territoriale décentralisée. C'est pourquoi il est important de noter qu'« *il n'y a pas de rapports hiérarchiques entre les organes de la région et ceux des autres collectivités territoriales* » (art. 38 al. 4 Loi n° 2014-451).

« *Les régions sont composées d'au moins deux départements* » (art. 38 al. 2 Loi n° 2014-451).

La région dispose de plusieurs organes : le conseil régional, le président du Conseil, le bureau du conseil régional et le Comité économique et social régional. Les modalités relatives à la formation, au fonctionnement et aux attributions de ces organes sont fixées par la loi relative à l'organisation des collectivités territoriales donc, comme indiqué ci-plus haut, la Loi n° 2012-1128 du 13 décembre 2012, portant organisation des collectivités territoriales. En pratique, ces dispositions constituent le Chapitre 1 du Titre II de ladite Loi. On y retrouve notamment l'énumération des organes de la région (art. 148), les modalités de composition et de fonctionnement du conseil régional, celles relatives au bureau du conseil régional, et celles relatives au conseil économique et social régional (Section IV).

Elle dispose d'un certain nombre de compétences mais qui ne sont pas domaniales ou foncières, sauf bien sûr, la capacité de gestion de son domaine propre, public comme privé, qui fait l'objet d'une législation particulière.

### La commune

La commune est une « *collectivité territoriale* »<sup>9</sup> qui consiste dans un regroupement de quartiers et/ou de villages.

« *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* »<sup>10</sup>. Cette disposition n'est pas remise en cause en 2012, l'article 8 de la Loi de la même année fixant des critères généraux que le texte ci-dessus permet de préciser.

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.

La commune dispose d'un conseil municipal, d'un maire et d'une municipalité.

Les modalités de formation, de fonctionnement ainsi que les attributions de ces instances sont fixées par la Loi portant organisation des collectivités territoriales, autrement dit la Loi n° 2012-1128, comme on l'a expliqué plus haut, et pour le reste par les dispositions légales relatives aux communes, non abrogées.

Le conseil municipal est élu au suffrage universel. Le nombre des membres du conseil municipal est fonction de la taille de la population de la commune, étant inclus dans une fourchette allant de 25 membres pour les communes jusqu'à 100 000 habitants, à un maximum de 50 pour les communes de plus de 100 000 habitants (art. 20 Loi n° 80-1180).

Organe délibérant, le conseil municipal élit le maire et ses adjoints, lesquels, ensemble, constituent la municipalité, donc l'exécutif de la commune. Ils sont élus au scrutin uninominal secret, à la majorité absolue, par le conseil municipal, en son sein, le nombre d'adjoints étant fonction de la taille de la population. « *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* ».

Pour ce qui n'est pas clarifié par les Lois de 2012 et de 2014, la commune demeure régie par les dispositions de lois datant du 17 octobre 1980 : la Loi n° 80-1180 relative à l'organisation municipale ; la Loi n° 80-1181 portant régime électoral municipal ; dans la mesure où ces textes ne sont pas contradictoires avec ceux subséquents, notamment la Loi de 2014.

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 démission d'office,

9. Art. 41 Loi n° 2014-451.

10. Art. 3 Loi n° 80-1180 précitée.

de la dissolution, de la suspension, de la révocation, de la constatation de nullité de l'annulation, de la substitution, de l'inspection, et de la traduction devant la juridiction compétente (art. 139 Loi n° 2012-1128). 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 trente jours après leur date de transmission à l'autorité de tutelle (art. 13 Loi n° 80-1180).

Le maire est « *chargé de l'administration de la commune* » (art. 61 Loi n° 80-1180); 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° 80-1180). 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.

### ● Le district autonome, entité territoriale particulière

La rédaction de la Loi n° 2014-41, portant orientation de l'organisation générale de l'administration territoriale, sur le sujet est singulière, pour ne pas dire plus. Elle consacre au district autonome le Titre III, regroupant quatre articles. L'article 47 indique seulement que « *le District autonome est une entité territoriale particulière. Il est régi par des règles de la déconcentration et de la décentralisation* ». Autrement dit, il s'agirait d'une entité hybride, en attendant une loi qui devrait fixer le mode de création, les attributions, l'organisation et le fonctionnement « *des districts autonomes* ». Autrement dit, il ne s'agirait plus seulement de régler le cas particulier d'Abidjan.

Pour mieux comprendre, il faut donc s'appuyer sur la Loi n° 2014-452 du 5 août 2014, portant mode de création, attributions, organisation et fonctionnement du district autonome. L'article 2 du texte reprend purement et simplement les dispositions de l'article cité à l'alinéa précédent ci-dessus. Donc, le législateur entend bien confirmer un choix singulier.

Comme il est précisé à l'article 3, la composition du district autonome peut varier : ensemble de régions, ensemble de départements, de communes et de sous-préfectures. Par contre, on peut y noter que l'on ne mélange pas les régions et les autres circonscriptions ou collectivités.

Le Titre II de la Loi met en évidence l'ambivalence du district, à travers deux articles, le 4 consacré aux attributions dans le cadre de la décentralisation, et le 5 relatif aux attributions dans le cadre de la déconcentration. Dans les particularités de ces attributions, notons celle décentralisée qui consiste à assurer « *la protection et la promotion des traditions et coutumes* », alors que, dans les attributions déconcentrées, il y a celle de « *faire approuver le projet de schéma directeur* ».

Curieusement, le texte reste silencieux sur la question de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Évidemment, dans la mesure où le district est partiellement une collectivité territoriale, il devrait, à ce titre, avoir aussi bien la personnalité morale que l'autonomie, mais seulement pour l'exercice des attributions relevant de sa part de collectivité. Mais cela reste à établir. Au demeurant, par exemple, comment gérer son domaine sans personnalité morale ? ou son personnel ?

« *Le District autonome exerce ses compétences à travers les organes suivants : – le Conseil du District autonome; – le Bureau du Conseil du District autonome; – le gouverneur du District autonome* » (art. 6 Loi n° 2014-452). Cette énumération reste donc classique et en l'état ne traduit pas l'ambivalence du district. Pour en prendre la mesure, il faut donc rentrer dans les détails. D'abord, à travers la constitution du conseil, qui est l'organe délibérant (donc de décentralisation) mais qui, dans le même temps, est composé pour un tiers de personnes nommées par décret, même si elles sont du district, et de deux tiers de personnes désignées au sein des conseils municipaux des communes qui composent le district. Mais des questions restent en suspens comme celle liée au fait qu'on ignore qui procède à la désignation.

TABLEAU 1. Organisation administrative et décentralisation en Côte d'Ivoire\*

Circonscription administrative	Nb	Collectivité décentralisée	Nb	Personnalité morale	Autonomie financière	Instance délibérante	Exécutif
<b>Région</b>	31			Non	Non		Préfet de région nommé par décret
		Région	31	Oui	Oui	Conseil régional	Président du conseil régional
<b>Département</b>	109						Préfet nommé par décret
<b>Sous-préfecture</b>	509						Sous-préfet nommé par décret
		Commune	201	Oui	Oui	Conseil élu au suffrage universel	Maire élu par le Conseil. Municipalité.
<b>District autonome</b>	2	District autonome	2	Oui	Oui	Conseil du district autonome nommé	Gouverneur du district autonome nommé par décret présidentiel. Bureau du conseil de district autonome nommé.
<b>Village</b>			8 576	Non	Non	Conseil de village. Ou Notabilité.	Chef de village nommé par arrêté

\* Les données chiffrées sont tirées d'un site officiel de l'Administration ivoirienne : <https://data.gouv.ci/datasets/liste-des-circonscriptions-administratives-et-des-communes> (consulté le 21 septembre 2022).

Quant au bureau du Conseil, là encore on constate une extrême ambiguïté. Il n'est pas élu par l'organe délibérant, mais il est nommé. Sa composition est légalement fixée : « – le Gouverneur du District; – des vice-Gouverneurs dont le nombre augmente avec la taille de la population du District, avec un minimum de 2; – le Secrétaire du District; – un Secrétaire adjoint ». Ces éléments sont réglés par l'article 26 de la Loi de 2014.

Les vice-gouverneurs, sont nommés par décret; ils sont sélectionnés parmi les membres du conseil du district. Le secrétaire et le secrétaire adjoint sont choisis parmi les membres du Conseil et sont nommés par arrêté du gouverneur.

Enfin, le gouverneur est nommé par décret du Président de la République, avec rang de ministre, ayant donc préséance sur les préfets (art. 52). Il est l'organe exécutif du district (art. 55). À ce titre, notamment, « il gère le domaine du District autonome et exerce, à cet effet, les pouvoirs de police afférents à cette gestion, notamment en ce qui concerne la circulation sur ce domaine, sous réserve des attributions dévolues aux maires et aux représentants de l'État ».

Par ailleurs, le gouverneur dirige l'administration du district, avec, encore une fois, les conséquences de l'ambivalence du district. Ainsi, selon l'article 60, « la coordination et le contrôle des activités des services des entités décentralisées sont assurés par un Directeur général d'Administration, sous l'autorité du Gouverneur du District autonome ».

Pour en terminer avec le district, il faut encore signaler le Titre VI de la Loi, consacré aux communes du district autonome. Il s'agit donc d'une modalité particulière de District, à côté des districts composés de régions, de départements, de sous-préfectures, pour lesquels la Loi ne dispose rien. Évidemment, on peut considérer qu'il y a dans ce cas des collectivités et non pas des entités déconcentrées, mais ce n'est que partiellement vrai dans la mesure où les régions peuvent avoir une « double casquette ».

En fait, la Loi essaie de concilier l'autonomie locale, celle des communes, et le « poids » du district, institution ambivalente, créée pour gérer un cas urbain singulier, par sa taille géographique ou son poids économique ou politique. L'article 76 le met bien évidence : « *Les attributions des Conseils municipaux des communes du District autonome, sont celles fixées par la loi relative à l'organisation des collectivités territoriales à l'exclusion des attributions du District autonome expressément réservées par la présente Loi au Conseil du District autonome* ».

Notons pour finir sur le sujet que, en application de cette loi, deux autres textes ont été promulgués pour créer deux districts autonomes :

- >> Loi du 25 juillet 2014, portant statut du District autonome de Yamoussoukro ;
- >> Loi du 25 juillet 2014, portant statut du District autonome d'Abidjan.

Évidemment, on pourrait s'interroger sur les dates de ces deux derniers textes promulgués avant la Loi n° 2014-452 du 5 août 2014, portant mode de création, attributions, organisation et fonctionnement du district autonome.

## ● Les chefferies

Bien que les chefferies ne constituent pas des entités, ni déconcentrées, ni décentralisées, elles se traduisent par des pouvoirs territorialisés bien spécifiques, politiquement importants même si ce n'est plus vrai partout, et surtout, elles sont très présentes dans la question foncière (notamment pour le domaine foncier rural).

Ce positionnement ambigu sur l'échiquier national a été consacré constitutionnellement dans le Titre XIV de la Constitution de 2016, « De la Chefferie traditionnelle », largement appuyé sur les dispositions de la Loi n° 2014-428 du 14 juillet 2014, portant Statut des rois et chefs traditionnels<sup>11</sup>.

L'article 3 de cette dernière Loi précise bien, dans son alinéa 2, qu'« *ils exercent leur autorité sur au moins un village* ». Or, ils sont nombreux puisque selon l'article 2 : « *Ont qualité de Roi et de Chef traditionnel, les autorités traditionnelles ci-après dont les institutions sont reconnues par les administrés et par l'Administration : – les rois ; – les chefs de province ; – les chefs de canton ; – les chefs de tribu ; – les chefs de village* ». On notera au passage l'incertitude de l'énumération laquelle, par exemple, ne tient pas compte de l'organisation interne, acéphale ou plus structurée, de certaines tribus, pour reprendre le jargon du texte.

Ces personnalités sont représentées institutionnellement par la Chambre nationale des Rois et Chefs traditionnels (cf. article 8 et suivants du texte), laquelle a pour compétence, entre autres, « – *de dresser le répertoire des us et coutumes* ».

Là encore, on ne peut que rester perplexe devant cette rédaction ; que signifie « répertoire » ? Une liste ? Qui aurait quel sens si on ne la traduit pas en règles coutumières, nécessairement descriptives ? Et, comme on le sait, dans un groupe coutumier donné, il peut y avoir des variations au niveau des villages ; comment les prendre en charge ? Avec, en plus, le risque de figer ces normes, ce qui amènerait évidemment à leur disparition à plus ou moins long terme. Mais peut-être cela fait-il partie des intentions cachées du législateur, rejoignant de ce fait une des perspectives de la Loi de 1998 sur le Domaine foncier rural ?

On peut trouver une analyse intéressante de cette question des chefferies dans le document *La Chambre des Rois et des Chefs Traditionnels de Côte d'Ivoire*, produit par Analyse sociétale africaine (ASA), en 2017, disponible sur le site [africansecuritynetwork.org](http://africansecuritynetwork.org).

11. Il faut savoir que cette loi a juridiquement remplacé un texte colonial, l'Arrêté n° 3206/BP du 10 octobre 1934, portant constitution de l'administration indigène en Côte d'Ivoire, texte largement oublié.

### III. L'organisation domaniale et foncière

Comme cela était suggéré dans la précédente version de cette fiche datée de 2009, progressivement, la Côte d'Ivoire se dote d'un nouveau « code domaniale et foncier », même si ce n'est pas son nom. De multiples nouveaux textes ont été adoptés, touchant à la fois aux modalités générales du droit de la terre, comme l'Ordonnance n° 2016-588 du 3 août 2016, portant titres d'occupation du domaine public, mais aussi fixant des règles nouvelles pour certaines catégories de terrains, comme ceux urbains, ou, pour ceux ruraux, avec la promulgation de nombreux textes venant compléter, modifier, la Loi de 1998 sur le Domaine foncier rural. L'objectif principal de cette loi consiste 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.

#### ● L'apparition de documents de politique foncière

Il n'existe toujours pas de document de politique foncière général, autrement dit applicable à l'intégralité du territoire ivoirien, ce que l'on peut grandement déplorer car, pour nous, le Foncier est un tout<sup>12</sup>, même s'il existe des spécificités fonctionnelles. Par contre, il existe depuis janvier 2017 une *Déclaration de politique foncière rurale de la Côte d'Ivoire*, produite par le ministère de l'Agriculture et du Développement rural. D'une vingtaine de pages, ce document propose : I) État des lieux de la sécurisation du domaine foncier rural ; II) Cadre des politiques de référence ; III) Vision, objectifs et principes directeurs ; IV) Orientations stratégiques ; V) Mise en œuvre de la politique foncière rurale ; Conclusion ; couvrant ainsi l'ensemble des champs attendus.

Le document n'est pas forcément aussi clair qu'il pourrait être souhaitable si on tient compte de la notice de présentation proposée sur le site FAOLEX en 2020 : « *La Déclaration de politique foncière rurale de la Côte d'Ivoire a pour vision, la sécurisation des droits des détenteurs coutumiers, des concessionnaires et des exploitants* ». Cet objectif tel qu'identifié par la FAO semble curieusement décalé avec le dispositif mis en place depuis 1998 concernant le foncier rural, dans lequel il apparaît nettement qu'à moyen terme, il ne devrait plus y avoir de détenteurs coutumiers, ni d'ailleurs de concessionnaires. Il est vrai que les auteurs de la *Déclaration de politique foncière rurale*, en page 1, expliquent sans réserve que « *ce texte de loi est malheureusement confronté, dans son application, à de nombreuses contraintes dont les crises sociopolitiques à répétition, le manque de moyens humains, matériels et financiers, la complexité des procédures et le coût élevé des opérations de sécurisation, qui entravent sa mise en œuvre* ». En page 3, on peut mesurer l'ambiguïté du document : « *Elle (la Loi) comporte comme principale innovation, l'instauration du certificat foncier qui constitue la preuve de la reconnaissance et la formalisation des droits fonciers coutumiers* ». Dommage que les auteurs semblent ignorer que ces certificats ne sont que des documents transitoires ! Ce que pourtant ils savent, comme en atteste page 10 la proposition pour le Comité de relecture des procédures, « *de préciser que le certificat foncier est un acte administratif transitoire constatant l'existence de droits coutumiers, une première étape avant l'immatriculation des terres rurales* »<sup>13</sup>. Il est vrai que le texte reconnaît un certain nombre de faiblesses de la Loi de 1998, prudemment synthétisées dans une formule sobre : « *Certaines des dispositions de la loi qui régit la gestion du domaine foncier en Côte d'Ivoire depuis 1998, n'épousent pas son esprit* » (p. 6, premier alinéa).

12. C'est l'objet d'un débat persistant dans les milieux concernés. Quoi qu'il en soit, nous pouvons constater que, dans un rapport de 2016, *Cadre d'analyse de la gouvernance foncière de la Côte d'Ivoire*, sous la direction de Georges KOUAME, pour la Banque mondiale, on peut lire au point 7 page 11 : « *La Côte d'Ivoire dispose de plusieurs lois et textes réglementaires sur le foncier rural, urbain, forestier, sur le secteur minier, le pastoralisme, etc. Ces lois et textes s'inscrivent dans des schémas sectoriels de développement économique. Ils méritent d'être mis en synergie dans le cadre de l'élaboration d'une politique foncière cohérente au service du développement global de la Côte d'Ivoire* ».

13. Tout cela dans un document qui prétend inclure parmi ses sources les Directives volontaires de la FAO (cf. *Déclaration de politique foncière rurale*, p. 12).

## ● Dispositif législatif et réglementaire applicable à tous les terrains

Comme dans les pays de tradition juridique française, on retrouve en Côte d'Ivoire le domaine public, qui s'impose à tous les autres statuts, puis le domaine privé des acteurs publics, puis la propriété foncière privative, enfin, les droits dits coutumiers. Des changements affectent progressivement tous ces volets.

### Le domaine public

Le domaine public était organisé selon un appareil juridique classique avec un domaine naturel et un domaine artificiel. La législation coloniale (Décret de 1928 tel que modifié et complété par les textes subséquents) avait continué de s'appliquer, même si à un moment donné la tentation avait 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 avait été adoptée permettant l'immatriculation de composantes du domaine public au nom de l'État (ou de la collectivité publique concernée)<sup>14</sup>.

Un nouveau texte a été promulgué en 2016, sous la forme de l'Ordonnance n° 2016-588 du 3 août 2016, portant titres d'occupation du domaine public. Ce nouveau texte constitue le premier vrai changement du régime du domaine public depuis l'Indépendance, même si, comme son analyse le montre, son objectif principal est de remanier la question des occupations diverses du domaine public, et il était temps que cela soit fait. En pratique, comme on va le voir, ce texte dépasse largement ce que semble indiquer son intitulé, réécrivant en quelque sorte le droit du domaine public. En outre, le texte est malheureusement entaché de nombreuses malfaçons qui pourraient rendre son application sans doute difficile.

Première remarque, la présence de l'article 2 qui, selon une mauvaise pratique contemporaine, aurait pour utilité de définir ou redéfinir les termes juridiques consacrés, par exemple le bail emphytéotique administratif, en profitant de l'occasion pour mélanger nouveaux principes de droits et pseudo-définitions. Plus grave, dans ces définitions « revisitées », certaines posent des problèmes fondamentaux. Nous n'en prendrons qu'un seul exemple, celle du « *domaine public* » : « *les biens des personnes publiques qui ne sont pas classés dans le domaine privé et qui sont soumis à un régime de droit public* ». Cela est complètement absurde techniquement ; d'abord, parce qu'il existe des biens sans maître (par exemple signalés dans les textes ruraux comme dans les textes urbains) qui sont présumés, et qui relèvent à ce titre du domaine privé ; comment les connaître ? Ensuite juridiquement, toute la théorie du domaine public a été basée sur un principe fondateur, le domaine privé est tout ce qui n'est pas public ! Cette nouvelle version est clairement établie par l'article 67 du texte qui « *abroge toutes les dispositions antérieures qui lui sont contraires* ».

Deuxième remarque, il se pose donc clairement la question du maintien au moins partiel des dispositions du Décret du 29 septembre 1928. Or si on examine les visas du Décret n° 2019-243 du 20 mars 2019, fixant les procédures de délimitation et les modalités de gestion des domaines publics maritime et fluvio-lagunaire, texte postérieur à l'Ordonnance ci-haut citée, on constate la référence au Décret du 29 septembre 1928 tel que modifié par les textes subséquents. Donc, celui-ci demeure bien applicable, sauf pour les parties modifiées ultérieurement.

Par conséquent, cela permet de confirmer, entre autres, qu'il existe toujours, dans le domaine public, deux catégories de dépendances, celles relevant du domaine dit naturel, et celles relevant du domaine artificiel. Et cela permet alors de mieux situer le Décret du 20 mars 2019 précité.

Pour en finir avec l'Ordonnance de 2016 portant titres d'occupation du domaine public, notons encore que le texte contient aussi des contradictions. Par exemple, entre l'article 4 et l'article 6 : « *art. 4, alinéa 2 : L'occupation ou l'utilisation par des personnes privées des dépendances immobilières de ce domaine ne confère pas à ces dernières de droit réel* »<sup>15</sup> (sous-entendu sur le sol), et « *art. 6 : Tout occupant du domaine public a, sauf prescription contraire de son titre, un droit réel sur les constructions et installations* ».

14. Art. 9 Loi n° 70-209 du 10 mars 1970, portant Loi de finances.

15. On pourrait aussi noter le problème posé par la rédaction de cet alinéa ; grammaticalement, « *ces dernières* » renvoient à « *dépendances* » et non pas aux personnes comme la logique le justifie !

Pour conclure sur le domaine public, celui-ci reste donc fondé, malgré le texte de 2016, sur les règles et instruments du dispositif colonial de 1928, tel que modifié par les textes ultérieurs, dont celui de 2016, principalement pour les modes et titres d'occupation du domaine public, mais aussi par d'autres textes parmi lesquels le Décret n° 2019-243 du 20 mars 2019, fixant les procédures de délimitation et les modalités de gestion des domaines publics maritime et fluvio-lagunaire. On sait que la délimitation du domaine public naturel est toujours une question difficile, il est alors nécessaire de s'y arrêter un peu, d'autant que l'article 2 de ce Décret en montre bien l'impact sur les questions foncières : « *Le présent décret s'applique à tous occupants, toutes transactions, toutes constructions, même précaires, tous travaux de lotissement et tous travaux de nature à modifier les sols et les rivages des domaines publics maritime et fluvio-lagunaire* ». Le texte dispose donc des modalités relatives à la délimitation, à la matérialisation par bornage, aux inscriptions à reporter aux plans cadastraux, aux conséquences de la délimitation pour les détenteurs de terrains constatés. C'est en particulier l'objet de l'article 26 : « *Les détenteurs de terrains compris dans les domaines publics maritimes et fluvio-lagunaires qui les possèdent en vertu de titres réguliers et définitifs antérieurs à l'entrée en vigueur du présent décret, ne peuvent être dépossédés, si l'intérêt public venait à l'exiger, que moyennant le paiement ou la consignation d'une juste et préalable indemnisation* ».

On retiendra surtout que des titres réguliers ont pu être émis sur le domaine public ; certes avant délimitation<sup>16</sup>, mais cela reste pour le moins singulier car, normalement, tous les services publics concernés par les questions de terrain connaissent la domanialité publique. On comprend bien ici qu'il paraissait sans doute difficile de remettre en cause tant d'occupation depuis tant d'années, y compris autour de la lagune à Abidjan !

Il y a encore d'autres textes comme le Décret n° 2019-591 du 3 juillet 2019, relatif au remblayage, aux aménagements par endiguement, enrochement des rivages de la mer et des voies d'eau intérieures, mais leur impact n'est pas forcément direct dans le cadre de la présente fiche.

### 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. En particulier, depuis la Loi de 1998 sur le Domaine foncier rural (voir plus loin), 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 des terrains ruraux dans le domaine privé devrait ainsi 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 devraient être singulièrement diminués puisque le régime des concessions rurales 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'application<sup>17</sup>, textes relatifs à la mise en valeur des terres.

Les terrains intégrés dans le domaine privé de l'État peuvent faire l'objet de procédures domaniales, cessions, baux emphytéotiques, etc., variables selon que le terrain est situé en zone rurale ou en zone urbaine. Celles-ci seront examinées ultérieurement à l'occasion de la présentation des régimes particuliers pour les terrains ruraux et urbains.

### La propriété foncière privative

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, en Côte d'Ivoire. La réglementation est toujours principalement celle établie par le Décret du 26 juillet 1932, lequel est largement

16. Dans la théorie du domaine public, il y a une présomption de domanialité publique, donc les « occupants » d'un terrain relevant du domaine public ne peuvent pas être sanctionnés mais ils peuvent être déguerpis sans indemnisation.

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

un outil technique juridique, même si certains trouvent sa procédure longue, coûteuse, et complexe. Au demeurant, les problèmes viennent largement du fonctionnement des administrations en charge des titres fonciers, mais par ailleurs, il faut aussi souligner que le non-recours au titre foncier nous apparaît largement dicté par le choix des usagers qui n'en voient pas nécessairement l'intérêt.

Ce texte de base a été modifié par le Décret du 16 avril 1964, portant l'interdiction des actes sous seing privé en matière immobilière. Si l'on peut comprendre le bien-fondé de ce texte, il n'en demeure pas moins formellement discutable; en effet, il faut rappeler qu'un Décret général (comme celui de 1932) équivalait dans le système colonial à une loi; donc, seule une loi aurait pu disposer comme le fait l'article 1 du Décret de 1964 que « *l'article 40 du Décret du 26 juillet 1932 est abrogé et remplacé par les dispositions suivantes : (...)* ». Et cela permet de constater que les dispositions ne s'appliquent qu'à la propriété foncière, objet du décret de 1932.

D'autres modifications ont été apportées à ce dispositif, notamment, souvent, dans le cadre des lois de finances annuelles. On peut signaler comme exemple, important, la Loi n° 70-726 du 31 décembre 1970, portant Loi des finances pour la gestion de 1971, en l'article 3 de son annexe « *Dispositions économiques* »; « *Les alinéas 2 et 3 de l'article 82 du décret foncier du 26 juillet 1932 sont modifiés comme suit : Toutefois, un immeuble immatriculé abandonné pendant dix années consécutives par ses occupants légitimes sera considéré comme vacant et incorporé au domaine de l'État. L'indue occupation par un tiers ne justifiant d'aucun titre n'interrompt pas cette prescription décennale* ». Pour mémoire, dans la version de 1932, cette prescription était trentenaire.

### Les droits coutumiers

Depuis la Loi de 1998 sur le Domaine foncier rural, les droits coutumiers bénéficient par ailleurs d'un dispositif légal particulier, surtout si on considère qu'ils sont largement ruraux, mais pas seulement. On sait que les extensions urbaines, à travers les grands aménagements et lotissements, y sont souvent confrontées.

L'article 9 du Décret n° 71-74 du 16 février 1971, relatif aux procédures domaniales et foncières, en posait les principes juridiques 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 : « *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.

Un autre texte est venu clarifier le débat. Il s'agit du Décret n° 2013-224 du 22 mars 2013, portant réglementation de la purge des droits coutumiers sur le sol pour intérêt général. On note immédiatement la référence toujours imprécise juridiquement à l'intérêt général, dans l'intitulé et dans l'article 1. Le champ d'application du texte est fixé à l'article 2 : « *Les dispositions du présent texte s'appliquent aux terres détenues sur la base des droits coutumiers, mises en valeur ou non, comprises dans les périmètres des plans d'urbanisme ou d'opérations d'aménagement d'intérêt général, dont la délimitation a fait l'objet d'un arrêté du ministre chargé de l'Urbanisme* ». En clair, ce texte ne concerne que les terrains urbains voire périurbains. Et sont concernés « *les droits coutumiers sur les sols dans les centres urbains et les zones d'aménagement différé (qui) portent sur l'usage de ces sols. Ils sont personnels à ceux qui les exercent et ne peuvent être cédés à quelque titre que ce soit* » (art. 4). Et selon l'article 6, « *la purge des droits coutumiers sur les sols donne lieu, pour les détenteurs de ces droits, à compensation, en numéraire ou en nature, et à indemnisation* ». Ce texte a été modifié par le Décret n° 2014-25 du 22 janvier 2014 pour le barème des indemnisations, et l'adaptation de la procédure de purge.

Désormais, dans les zones rurales, il convient ainsi d'appliquer la réforme du domaine foncier rural de 1998. Pour autant, le Décret de 1971 ci-dessus mentionné ne paraît pas devoir être abrogé car il n'est pas contraire aux nouvelles dispositions. Par contre, il devrait perdre progressivement tout intérêt puisqu'un des objectifs de la Loi de 1998 était, lors de sa promulgation, de procéder à la régularisation écrite de tous les statuts fonciers ruraux au maximum dans les dix ans, en les transformant soit en titres fonciers, soit en baux emphytéotiques portant sur le domaine privé de l'État, ce qui aurait dû avoir pour conséquence d'entraîner la disparition des droits coutumiers. Cela n'a pas eu lieu, ce qui n'a pas surpris les spécialistes de ces questions.

Les procédures d'accès à la propriété privée titrée 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 ans<sup>18</sup>, et qu'ils ne prétendent pas contester les droits de l'État à demeurer le maître principal de la terre<sup>19</sup>. 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, comme on l'a vu plus haut. 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 en apparence, et seulement à court terme, cette validation des droits coutumiers au moins dans les zones rurales (voir point ci-après).

## ● Dispositifs spécifiques selon les terrains

Selon le critère classique, est rural ce qui n'est pas urbain, du moins si l'on s'en tient à ces deux seules catégories. Il est donc logique de commencer par les terrains dits urbains.

### Dispositifs relatifs aux terrains urbains

Dans les zones urbaines, les terrains domaniaux étaient soumis au régime du Décret n° 70-338 du 25 mai 1970, portant réglementation de la procédure d'attribution des terrains urbains. Le texte, au demeurant, était porteur d'ambiguïté puisque, dès son article 1, il disposait : « *Toute décision d'attribution de terrains urbains ou suburbains à vocation d'habitation ou situés dans des zones industrielles, est subordonnée aux formalités définies par le présent décret* ». Autrement dit, il associait aux terrains urbains, ceux inclus dans les périmètres urbains, les périurbains, autrement dit, ceux de cette zone encore rurale mais pas encore déclarée urbaine. En pratique, l'interprétation portait sur les projets d'aménagement devant fonder de nouveaux lotissements, autrement dit, des terrains à vocation urbaine établie. Évidemment, il aurait été plus logique de modifier préalablement les limites de périmètres urbains concernés, ne serait-ce que pour des raisons fiscales mais aussi d'instruments juridiques.

Or il faut insister, la « notion » de suburbain est juridiquement imprécise sauf le cas où un texte permet de l'identifier avec certitude. Et dans la pratique, ce n'est pas un faux problème, pas plus que celui des terrains agricoles en zone urbaine ! Il existe beaucoup de littérature sur le sujet<sup>20</sup>.

Le Décret n° 71-74 du 16 février 1971, relatif aux procédures domaniales et foncières, a simplifié ce dispositif en abrogeant le dispositif précédent d'héritage colonial et en disposant, à l'article 1, que : « *Toute occupation de terrain, pour être légale, doit être justifiée : – pour les terrains urbains, par la possession d'un titre de concession provisoire ou définitive délivré par le ministre de la Construction et de l'Urbanisme qui peut déléguer ses pouvoirs aux préfets* ».

Ce dispositif a encore été allégé et simplifié par l'Ordonnance n° 2013-481 du 2 juillet 2013, fixant les règles d'acquisition de la propriété des terrains urbains. Dans l'article 2, il est disposé que : « *Toute occupation d'un terrain urbain doit être justifiée par la possession d'un titre de concession définitive délivré par le ministre chargé de la Construction et de l'Urbanisme* ». Concrètement, le seul instrument juridique pour accéder à un terrain urbain est désormais le titre de concession définitive. Il n'y a plus

18. 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.

19. 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.

20. Par exemple : BAH Kouakou, TREMAGAN Konate et YAO Jean-Aimé Assue, « L'agriculture périurbaine à Bouake : entre recomposition des acteurs et gestion de la terre », in : *Kafoudal, la revue des Sciences sociales*, n° 1, décembre 2018, Korhogo, p. 201-213.

TABLEAU 2. Gestion domaniale et foncière en Côte d'Ivoire

Nature domaniale	Contenu	Modalités juridiques	Instruments de gestion	Acteur(s) concerné(s)
<b>Domaine public</b>	Domaine public naturel et artificiel, immatriculé ou non	Inaliénabilité. Insaisissabilité. Imprescriptibilité.	Concessions et autorisations provisoires d'occuper	État et/ou collectivités territoriales
<b>Domaine foncier rural</b>	Terrains disponibles juridiquement, avec ou sans titre	Variable selon domaine privé ou coutumier	Voir domaine privé, propriété privée et domaine coutumier	(Voir Instruments de gestion)
<b>Domaine privé de l'État</b>	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. Régime du Code civil et de l'immatriculation.	Terrains urbains : • concessions provisoires pour celles encore en cours de procédure dans les zones loties et immatriculées, transformables en titre après mise en valeur; • et désormais cessions ou locations. Terrains ruraux : • cessions, locations, donations.	État : Administration des Domaines et Cadastre. Administration territoriale pour attributions provisoires. Administration territoriale ; Agriculture, Cadastre, Conservation foncière.
<b>Domaine privé des collectivités</b>	Terrains immatriculés au nom de celles-ci	Immatriculation et Code civil	Cessions, locations, donations, etc. avec inscription au livre foncier	Conservation foncière/ Cadastre
<b>Propriété privée</b>	Terrains immatriculés au nom d'une personne privée	Immatriculation et Code civil	Cessions, locations, donations, etc. avec inscription au livre foncier	Conservation foncière/ Cadastre
<b>Domaine coutumier</b>	Terrains objet de droits coutumiers	Domaine foncier coutumier rural : • constat et certificat au profit de leurs titulaires actuels, individuels ou collectifs ; • immatriculation dans les trois ans. Coutumier urbain : • validation entre les mains des titulaires sans possibilité de cession ni d'actes juridiques.	Cession possible du certificat par acte authentique avec visa de l'administration	Détenteurs coutumiers/ circonscriptions administratives

de passage par la concession provisoire. Et, article 2 : « *Le transfert de propriété sur un terrain urbain relevant du domaine de l'État est opéré par l'arrêté de concession définitive* ». Point de changement sur ce sujet, il faut toujours un arrêté mais il n'y en a plus qu'un, ce qui simplifie la procédure.

Les modalités d'application de l'Ordonnance ont été réglées par le Décret n° 2013-482 du 2 juillet 2013 qui abroge celui du 16 février 1971 précité. Ce texte fixe notamment les modalités d'évolution des anciens statuts fonciers urbains vers celui unique de la concession définitive. Ce texte permet aussi de clarifier l'obligation d'immatriculation de la parcelle avant sa cession en concession définitive. Il faut rappeler ici que jusqu'à la nouvelle loi, en milieu urbain, les terrains étaient attribués par arrêté en concession provisoire, et devaient être mis en valeur pour obtenir l'attribution définitive, ce document permettant ensuite de régulariser la situation en obtenant un titre foncier, moyennant l'acquisition du terrain auprès du Service des domaines. On doit remarquer ici qu'il est connu à Abidjan que beaucoup d'arrêtés d'attribution définitive de terrain ne sont pas transformés en titre foncier pour des raisons multiples, trop longues à discuter ici. Évidemment, sans doute aurait-il été plus simple de passer directement à une cession foncière plutôt que de continuer d'utiliser la référence à la concession qui renvoie à un dispositif transitoire, du moins juridiquement et historiquement, aussi bien en droit privé qu'en droit public.

Une grande partie de ces terrains dits urbains devraient dorénavant être aménagés et lotis avant leur attribution, dans le cadre de la concession d'aménagement foncier institutionnalisée en 1997, par la Loi n° 97-524, portant création d'une concession d'aménagement foncier, texte complété par le Décret n° 97-620 du 22 octobre 1997, portant application de la Loi n° 97-524 du 4 septembre 1997, portant création d'une concession d'aménagement foncier.

Une nouvelle Ordonnance, celle n° 2018-357 du 29 mars 2018, modifiant l'article 6 de l'Ordonnance n° 2013-482, n'a apporté qu'une infime modification rédactionnelle sans rien changer sur le fond, du moins au regard de ce qui nous intéresse ici.

### ***Dispositif concernant les terrains ruraux : Régime juridique du domaine foncier rural***

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 vigueur<sup>21</sup>. 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). C'est ce dispositif qui a été remplacé par celui de la réforme de 1998. L'objectif général était de parvenir à une clarification de l'ensemble des statuts des parcelles composant ce domaine foncier rural concédé dans un délai maximal de dix ans, au risque de perdre les droits fonciers. Cet objectif n'a pas été atteint, comme on pouvait l'imaginer.

Le dispositif sur le domaine foncier rural a donc été établi par la Loi n° 98-750 du 23 décembre 1998, relative au domaine foncier rural. Ce texte a été amendé par la Loi n° 2004-412 du 14 août 2004, portant amendement de l'article 26 de la précédente. Puis, par la Loi n° 2013-365 du 13 septembre 2013, relative au délai accordé pour la constatation des droits coutumiers sur les terres du domaine coutumier et portant modification de l'article 6 de la Loi n° 98-750 du 23 décembre 1998 relative au domaine foncier rural. Enfin, par la Loi n° 2019-868 du 14 octobre 2019, modifiant la Loi n° 98-750 du 23 décembre 1998 relative au domaine foncier rural, telle que modifiée par les Lois n° 2004-412 du 14 août 2004 et n° 2013-655 du 13 septembre 2013. En outre, les textes d'application, très nombreux, ont également fait l'objet de révisions ou complémentations.

Il faut signaler également qu'il a été créé, par Arrêté n° 600/MINADER/CAB du 11 décembre 2017, un Groupe de travail pour la révision des décrets et arrêtés d'application de la Loi n° 098-750 du 23 décembre 1998, relative au domaine foncier rural. Au demeurant, les missions attribuées au dit groupe dans l'article 2, n'ont aucun lien avec l'intitulé de l'arrêté en question !

21. 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.

### **La nécessité préalable de définir le domaine foncier rural**

La réponse donnée par la Loi n° 098-750 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 de la loi 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. Le véritable intérêt de cet article 1 réside plutôt dans le principe d'exclusion des non-Ivoiriens de l'accès à la propriété de ces terrains<sup>22</sup>, 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.

#### • **Une définition plus « juridique »**

Pour identifier le domaine foncier rural, il faut alors 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, tel que modifié par la Loi de 2019, 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 plutôt un rappel), « *hors des périmètres urbains* » (ce qui justifie 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), « *hors du domaine forestier classé et des aires protégées* » (et là encore, il s'agit d'une évidence juridique puisque des règles spécifiques s'appliquent à cet univers forestier), et enfin « *hors des zones touristiques dument constituées* ».

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 publiques 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). L'article 6 relatif aux terres sans maître a été repris en 2019 comme suit : « *Sont considérées comme sans maître : les terres du domaine coutumier sur lesquelles des droits coutumiers exercés de façon paisible et continue n'ont pas été constatés dans un délai fixé par décret pris en Conseil des ministres ; les terres concédées sur lesquelles les droits du concessionnaire n'ont pu être consolidés dans un délai fixé par décret pris en Conseil des Ministres. – Le défaut de maître est constaté par décret pris en Conseil des Ministres. – La procédure de constatation des terres sans Maître est définie par décret* ». À notre connaissance, les décrets nécessaires ne semblent pas encore avoir été pris.

Le domaine transitoire inclut les « *terres du domaine coutumier* » et celles « *du domaine concédé par l'État à des collectivités publiques et à des particuliers* ». La première rubrique renvoie évidemment

22. 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.

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). 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.

### **Régime juridique du domaine foncier rural**

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 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 »<sup>23</sup> pouvant se transmettre « *par achat, succession, donation entre vifs ou testamentaire ou par l'effet d'une succession* » (art. 5 Loi n° 98-750). 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 sur une parcelle immatriculée (art. 17 Loi n° 98-750).

Lorsqu'il s'agit du domaine ou de la propriété de l'État, celui-ci peut gérer librement les terrains selon les dispositions légales et réglementaires en vigueur, ce qui inclut les cessions, les donations et, de manière générale, tout autre acte juridique légalement 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 dans le domaine foncier rural.

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 réforme domaniale et foncière de 1963 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 ce 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* »<sup>24</sup>.

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 sont exercés, d'une part, des droits coutumiers conformes à la tradition, d'autre part, des droits coutumiers cédés à des tiers<sup>25</sup>.

Cette validation des droits coutumiers est fondée sur leur constat réalisé 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

23. Le terme « propriété » est mis entre guillemets compte tenu de l'ambiguïté de son utilisation relativement à des droits fonciers coutumiers. En effet, en vertu d'une sorte de « présomption de propriété », il y a une « propriété » fondée sur le droit coutumier, jusqu'à l'établissement du titre qui va formaliser les choses : dans ce cas de figure, il faut se rappeler que ce n'est pas le titre qui crée le droit. Il ne fait que l'enregistrer.

24. Exposé des motifs du projet de Loi n° 98-750 du 23 décembre 1998 relative au domaine foncier rural.

25. 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.

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 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. Il faut remarquer que la Loi n° 2013-655 du 19 septembre 2013 porte précisément sur ce délai et dans son alinéa 1 dispose que : « *Un nouveau délai de dix ans, qui court à compter de la publication de la présente loi, est accordé pour faire constater l'exercice de façon paisible et continue des droits coutumiers sur les terres du domaine coutumier. Passé ce nouveau délai, les terres du domaine coutumier sur lesquelles des droits coutumiers exercés de façon paisible et continue n'ont pas été constatés, seront considérées comme sans maître* » et donc rattachées au domaine privé de l'État.

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 al. 2 Loi n° 98-750). Si le constat 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 al. 2 Loi n° 98-750).

« *Les terres coutumières dépourvues de Certificat foncier ne peuvent faire l'objet de cession à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi* » (art. 17 bis nouveau inséré par l'article 2 de la Loi n° 2019-868 du 14 octobre 2019). Il y a là une nouvelle affirmation de la volonté du législateur de mettre un terme, aussi rapidement que possible, à l'univers des normes coutumières.

On doit enfin souligner que le législateur innove fortement en reconnaissant la possibilité que des certificats fonciers collectifs soient « *établis au nom d'entités publiques ou privées dotées de la personnalité morale. Toutefois, les Certificats fonciers collectifs peuvent être établis au nom de groupements de personnes physiques dûment identifiées et non dotés de la personnalité morale* ». Ce qui permet de régler nombre de situations coutumières (art. 9 nouveau, Loi n° 2019-868 modifiant la Loi n° 98-750 du 23 décembre 1998 relative au domaine foncier rural). 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).

### Les cas particuliers des espaces pastoraux

C'est une question toujours sensible dans les pays à forte activité pastorale, comme le Nord de la Côte d'Ivoire, limite sud du Sahel, et elle est rarement prise en compte dans les Codes domaniaux et

fonciers, souvent fondés sur une vision trop restrictive de la question foncière. En Côte d'Ivoire, c'est la Loi n° 2016-413 du 15 juin 2016, relative à la transhumance et aux déplacements du bétail, qui est censée régler la question.

Comme de plus en plus souvent, le premier article est consacré à une série de définitions, souvent établies, quand elles sont utiles ce qui est loin d'être toujours le cas, comme celle de l'agriculture : « *l'ensemble des travaux transformant le milieu naturel pour la production de végétaux* »<sup>26</sup> (art. 1, tiret 2).

On sait que les problèmes liés au pastoralisme sont liés à l'identification des zones de pâturages, aux couloirs pour se déplacer, à l'accès à l'eau. Cela justifie que l'article 6 de la loi dispose que : « *L'État crée et aménage, au niveau national, des aires de pâturages exclusives dénommées "zones d'accueil des transhumants" dans le respect de l'équilibre environnemental (...)* » dont « *les caractéristiques géographiques et les conditions de création, d'aménagement, d'accès et d'exploitation (...)* » sont définies par décret (al. 3).

Les collectivités territoriales, les organisations professionnelles, mais aussi les personnes physiques ou morales, peuvent également créer des sites de pâturage. Ces sites qui constituent des espaces privés sont soumis à des conditions d'implantation et d'exploitation fixées par décret (art. 7 de la Loi précitée). Évidemment, une question se pose : qui dit « espace privé » dit « espace potentiellement approprié », et donc, « au nom de qui » ? Le législateur reste plus que discret sur le sujet.

Les décrets évoqués ci-dessus comme devant être produits ne semblent pas disponibles.

## ● Organisation administrative du Foncier

Comme on l'a vu, l'organisation administrative du foncier est articulée avec une approche juridique qui distingue des règles générales, par exemple celles relatives à l'immatriculation, qui mobilisent Conservation foncière et Cadastre, des règles spécifiques au monde rural et des règles spécifiques au monde urbain. Donc, l'organisation 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, et son instrument individualisé, le titre foncier, demeurent communs aux deux.

Pour les zones urbaines, la direction du Domaine urbain a la charge de toutes les procédures domaniales, 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. Il faut par ailleurs ajouter la Commission consultative de fixation des prix des concessions des terrains domaniaux créée par le Décret n° 2018-362 du 29 mars 2018 (rattachée il faut le noter au ministère chargé de la Construction).

Pour les zones rurales, les procédures domaniales et foncières (y compris celles liées aux concessions déjà existantes auxquelles il faudra mettre un terme) sont de la compétence du sous-préfet qui est responsable de la réception des dossiers, de leur instruction, et du règlement amiable des oppositions. Concernant le secteur rural, le dispositif administratif est par ailleurs largement modifié depuis la création du domaine foncier rural en 1998.

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. La mise en application de la Loi sur le Domaine foncier rural implique en effet une modification considérable de cette gestion puisque les autorités ivoiriennes considèrent que l'une des conditions du développement réel de domaine foncier rural réside dans la stabilisation juridique des droits fonciers, sous la forme d'une immatriculation qui, à cette occasion, pourrait être simplifiée.

Concernant le domaine foncier rural, le dispositif est relativement sophistiqué et en quelque sorte « collé » à l'organisation administrative territoriale.

26. Presque une définition pour la foresterie !

Au niveau central, on trouve, outre le ministère en charge de l'Agriculture et du Développement rural :

- >> l'Agence foncière rurale (AFOR), créée par le Décret n° 2016-590 du 3 août 2016, portant création, attributions, organisation et fonctionnement de l'Agence foncière rurale ;
- >> la Commission foncière rurale, créée par l'Arrêté n° 45/MINAGRA du 20 juillet 2001, portant réorganisation de la Commission foncière rurale, tel que modifié par l'Arrêté n° 55 du 11 juillet 2003 ;
- >> il y a aussi le Groupe de travail pour la révision des décrets et arrêtés d'application de la Loi n° 098-750 du 23 décembre 1998, relative au domaine foncier rural, créé par Arrêté n° 600/MINADER/CAB du 11 décembre 2017. Ses missions sont fixées à l'article 2, et, comme indiqué plus haut, n'ont aucun lien avec l'intitulé de l'arrêté en question.

Au niveau local :

- >> les Comités de gestion foncière rurale, qui incluent les Comités sous-préfectoraux de gestion foncière rurale, et les Comités villageois de gestion foncière rurale, régis par les dispositions du Décret n° 2019-264 du 27 mars 2019 remplaçant celui n° 99-593.

## ● 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 tels<sup>27</sup>. La multiplication des conflits résultant des actions de l'État pour constituer 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 de la terre, et l'indemnisation consiste en argent et en parcelles de terrains aménagées. Mais le maître mot de cette indemnisation reste « *négociation* », ce qui suggère des variations en fonction de la notoriété et du poids local des interlocuteurs concernés.

Une autre dimension originale de ces pratiques domaniales et foncières en Côte d'Ivoire, au moins en zone urbaine, 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<sup>28</sup>. Cela, pour des besoins de financement du développement urbain, les attributaires provisoires de terrains 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 opération. 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

27. « 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 ». Extrait de : « Pratiques foncières et production des espaces industriels à Abidjan », BOURGEOIS Laurence et DUBRESSON Alain, in : *Espaces disputés en Afrique noire*, ouvrage collectif, Karthala, 1986, p. 89 et suiv.

28. 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 avançaient 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.

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, et qu'il n'y a plus de concession provisoire mais seulement définitive sur des terrains immatriculés. Il sera intéressant de voir si cette dimension foncière et financière continue de fonctionner.

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 2000<sup>29</sup>, soit dans le contexte politique issu du coup d'État. Même si l'article ne portait pas spécifiquement sur la loi, il proposait une évaluation détaillée d'un contexte foncier où les enjeux de l'autochtonie et de l'allochtonie sont dominants, en particulier à travers le « tutorat »<sup>30</sup>. Dans l'édition précédente de cette fiche, nous avons souligné qu'une autre dimension des pratiques (et indirectement des conflits) est celle qui consiste dans les différents actes et 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, consiste dans 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 soulignait l'auteur : « *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* »<sup>31</sup>. Selon de multiples commentaires, il ressort que cette question demeure d'actualité, parfois rendue plus complexe par le dispositif de la certification foncière. 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<sup>32</sup>.

Depuis, le temps a passé. De nouvelles données sont produites et c'est ainsi que, dans un texte publié sur *Abidjan.net*, le 12 janvier 2021, on a pu apprendre que « *depuis sa création, l'Agence foncière rurale (AFOR), a borné et délimité 4 000 villages en Côte d'Ivoire contre 200 avant sa création en 2016, sur 8 576 villages officiels que compte le pays* ». De nombreuses évaluations ont été produites, par des chercheurs<sup>33</sup>, des ONG, des personnalités politiques aussi. C'est ainsi qu'il faut citer un article publié par *Fratmat.info* : « *La loi sur le foncier rural, datant de 1998, continue de rencontrer des difficultés dans son application effective. Depuis son adoption, par le ministre de l'Agriculture et du Développement rural, Mamadou Sangafowa Coulibaly, le bilan est en deçà des attentes (...)* ». Le ministre était face aux députés de la Commission des affaires générales et institutionnelles pour y présenter le projet de Loi<sup>34</sup> modifiant la Loi n° 98-750 telle que modifiée par les textes subséquents. Et dans un ouvrage de 2013<sup>35</sup>, on pouvait lire : « *Du rural à l'urbain, le foncier est une question d'actualité récurrente, en même temps*

29. CHAUVEAU Jean-Pierre, « Questions foncières 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.

30. Sur le tutorat, on pourra consulter Jean-Pierre Chauveau (voir note 31) mais aussi l'article de la revue *Kafoudal* donné plus loin en référence (note 33).

31. CHAUVEAU Jean-Pierre, « 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*, décembre 2007, GIDIS-CI, Abidjan, p. 7.

32. Sur la question, voir encore une fois l'article de *Kafoudal* cité en note 33 ci-après

33. Voir par exemple : BOONE Catherine, « Pressions, tensions et refoulements autour de la certification foncière; dynamiques régionales dans les projets pilotes de certification en Côte d'Ivoire », version abrégée d'un texte en anglais « Push, Pull, and Push-Back to Land Certification : Regional Dynamics in pilot certification projects in Côte d'Ivoire », London School of Economics, 2020, téléchargeable sur le site : <https://www.catherineboone.net/working-papers.html> (consulté le 11 août 2023); voir aussi : KONAN Kouame Hyacinthe et KOUACOU Anzina, « Les défis de l'application de la législation foncière ivoirienne de 1998 », in : *Kafoudal, Revue des Sciences sociales de l'Université Peleforo Gon Coulibaly de Korhogo*, n° 1, décembre 2018, p. 84-103; ou encore : « La loi foncière en Côte d'Ivoire », in : *Les Notes de synthèse*, n° 8, juin 2012, Comité technique « Foncier & développement », Paris, 2012.

34. À propos de la future Loi n° 2019-868 modifiant la Loi n° 98-750 du 23 décembre 1998 relative au domaine foncier rural.

35. KANATE A., *Radiographie du droit foncier en Côte d'Ivoire*, L'Harmattan, Paris, 2013. Cet ouvrage, même s'il n'est pas le plus récent, contient nombre d'informations intéressantes sur la situation foncière en Côte d'Ivoire. Il tient compte naturellement de la réforme du domaine foncier rural de 1998. Les conflits y sont analysés de manière assez détaillée, permettant de comprendre que la question se pose aussi bien en milieu rural qu'en milieu urbain.

qu'un sujet d'angoisse. D'abord, en raison d'une part, de son importance en tant que support de l'activité économique et sociale, et d'autre part, vu les nombreux acteurs qu'il mobilise et dont la nature et la composition évoluent dans le temps. Facteur de création de richesses, la terre mobilise des acteurs qui ont des aspirations diverses, mais dont les intérêts peuvent se rejoindre. Ainsi, détenteur coutumier, simples individus isolés, et l'État s'activent pour s'approprier le bien foncier, le gérer et le transférer à leur progéniture. Mais la profusion des problèmes et de litiges fonciers, de faux vendeurs et d'intermédiaires indélicats, rendent de plus en plus difficile et périlleuse l'acquisition d'un terrain à bâtir »<sup>36</sup>.

### ● Gestion des conflits

Sur ce plan, les changements sont moins importants que dans les autres volets du sujet. Cela reste vrai même s'il faut souligner que les évolutions consistent surtout dans des dispositifs mis en place pour traiter des questions litigieuses avant que de recourir devant les juridictions de droit commun comme cela a presque toujours été le cas, quel que soit le régime juridique. Et on a vu plus haut que la nouvelle Chambre des Chefs pouvait aussi intervenir comme médiateur. Mais ce n'est qu'un exemple.

Tous les litiges relatifs aux actions domaniales et notamment aux concessions domaniales sont de la compétence de la juridiction administrative (art. 12 du Décret du 15 novembre 1935). 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.

Tout ce qui touche en revanche 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, dans les pratiques, beaucoup de ces litiges sont d'abord soumis aux chefferies puis à l'administration territoriale, généralement les sous-préfets, 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 peut rappeler par exemple 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, alors qu'on avait vu plus haut qu'elle ne pouvait porter sur des biens fonciers compte tenu des dispositions de la Loi du 12 juillet 1971. Les magistrats de la Cour suprême ne semblaient pas connaître cette disposition légale puisque leur décision, sans remettre en cause le principe même de la transmission successorale, portait exclusivement sur le fait que la Loi successorale de 1964, dans son article 9, ne crée pas une présomption de propriété sur les biens du *de cujus*<sup>37</sup>.

Comme pour d'autres questions, l'adoption de la Loi sur le Domaine foncier rural comme celle du nouveau dispositif pour les terrains urbains 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. Par exemple, les articles 22 et suivants du Décret n° 2019-263 du 27 mars 2019 prévoient une procédure de règlement des litiges relatifs à la délimitation des villages évitant de recourir nécessairement au tribunal administratif. Ou on pourrait citer les articles 17 et 18 de la Loi n° 2016-413 du 15 juin 2016 relative à la transhumance et aux déplacements du bétail qui prévoient l'obligation de procéder à la recherche d'un règlement amiable en cas de litiges liés au pastoralisme.

---

36. KANATE Abou, *op. cit.*, p. 165.

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

## IV. Les domaines des collectivités territoriales

« Des lois spécifiques précisent les régimes financiers et domaniaux des collectivités territoriales » (art. 37 al. 3 Loi n° 2014-451 du 5 août 2014, portant orientation de l'organisation générale de l'administration territoriale). Faute d'autres références, il semble qu'il faille toujours se référer au régime domanial des collectivités décentralisées tel qu'établi 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, sauf pour la région dont la Loi n° 98-489 du 4 septembre 1998, portant régime domanial des régions, règle la question.

### ● Les régions

Comme on vient de le préciser, une loi spécifique organise le régime juridique de la région. Pour savoir quel est le domaine de la région, il faut consulter les trois premiers articles de la Loi.

« Art. 1 : Le domaine des régions comprend : 1) l'ensemble des biens, meubles et immeubles, constituant leur domaine public; 2) l'ensemble des biens, meubles et immeubles, du domaine privé ainsi que les biens et droits incorporels dont les régions sont propriétaires.

Art. 2 : Le domaine des régions est composé : – de biens déclarés d'intérêt régional par décret pris en Conseil des ministres; – des biens et droits acquis selon les modalités prévues par l'article 3 ci-dessous.

Art. 3 : Le domaine des régions est constitué : 1) soit, par transfert ou cession de biens du domaine de l'État, des communes ou des communautés rurales, à titre onéreux ou gratuit; 2) soit, par acquisition, à titre gratuit à la suite de dons ou legs reçus et acceptés, ainsi que par d'autres voies de droit telles que la prescription, la saisie, la confiscation au profit de la région; 3) soit, par acquisition à titre onéreux et notamment par suite d'achat, d'échange, de marché, d'expropriation ou de préemption. »

Comme on le voit, ce sont des dispositions classiques qui ne justifient pas d'autre commentaire. Il en va de même pour l'ensemble des dispositions prévues dans cette Loi n° 98-489.

### ● 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° 80-1180 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° 80-1180). 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° 80-1180). 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 districts autonomes

Le régime juridique qui leur est applicable est fixé par la Loi n° 2014-452 du 5 août 2014, comme indiqué au point II ci-dessus. Concernant le domaine, on y trouve seulement deux articles qui le mentionnent :

- >> d'abord l'article 55, relatif aux attributions du gouverneur, qui dispose à l'alinéa 2 tiret 4 : « Il gère le domaine du District autonome et exerce, à cet effet, les pouvoirs de police afférents à cette gestion, notamment en ce qui concerne la circulation sur le domaine, sous réserve des attributions dévolues aux maires et aux représentants de l'État ». On comprend qu'il s'agit principalement du domaine public ;
- >> ensuite, l'article 82 : « Les régimes financier, fiscal et domanial du District autonome (...) sont fixés par la loi ». Un tel texte légal ne semble pas disponible.

## V. Les ressources locales à base ou à référence foncière

La situation foncière des collectivités locales de Côte d'Ivoire est caractérisée par « Une dépendance persistante des allocations de l'État ». En effet : « La structure des recettes révèle que la majorité des Collectivités Décentralisées restent fortement dépendantes des allocations de l'État. » « Les ressources des Collectivités Décentralisées sont composées essentiellement des recettes fiscales (118 milliards, soit 40,18 %) et des subventions de l'État (63,4 milliards soit 21,59 %). Les subventions et les recettes fiscales représentent environ 181,4 milliards, soit 61,77 % des recettes recouvrées contre 160,2 milliards en 2018. La part des recettes propres dans les ressources totales est de 33,4 milliards soit 11,37 %. Il faut noter que les recettes diverses sont composées en grande partie des : – prélèvements sur les fonds d'investissement : 42,5 milliards, soit 53,87 % ; – fonds affectés, destinés à des projets en cours de réalisation : 23,6 milliards, soit 29,91 % ; – prélèvements sur les fonds de réserves ordinaires : 11 milliards, soit 13,94 % ; – aides extérieures : 1,6 milliards, soit 2,03 %. Les fonds affectés, les fonds de réserves proviennent généralement de la subvention de l'État. La difficulté qui ressort de cette forte dépendance est que la réduction des subventions (ce qui est souvent le cas dans le cadre de la régulation budgétaire) par l'État entraîne un déséquilibre budgétaire au niveau des collectivités. »<sup>38</sup>

Concernant la fiscalité à base foncière, en vertu des dispositions du Code des Impôts actuel, depuis la réforme foncière fiscale de 2007, elle consiste en deux types d'impôts<sup>39</sup> :

- >> d'une part l'impôt sur le revenu foncier (IRF), auquel on ajoute la taxe de voirie, d'hygiène, celle d'habitation ;
- >> et l'impôt sur le patrimoine foncier (IPF).

L'IRF est calculé en fonction du revenu titré de l'immeuble, et il est fixé à 3 % de la valeur locative de celui-ci, le taux étant porté à 4 % lorsque les immeubles appartiennent à des personnes morales. Y sont soumis notamment :

- >> les immeubles construits en maçonnerie, fer ou bois, fixés au sol à demeure, à l'exception de ceux qui sont expressément exonérés ;
- >> les terrains non cultivés employés à usage commercial ou industriel ;
- >> les bateaux utilisés en un point fixe et aménagés pour l'habitation, le commerce, l'industrie ou la prestation de services même s'ils sont seulement retenus par des amarres.

38. Rapport sur la gestion financière et comptable des collectivités décentralisées – Exercice 2019 (p. 16-17) ; disponible sur : [https://www.tresor.gouv.ci/tres/wp-content/uploads/2021/04/rapport\\_collectivite\\_epn\\_mars2021.pdf](https://www.tresor.gouv.ci/tres/wp-content/uploads/2021/04/rapport_collectivite_epn_mars2021.pdf) (consulté le 29 octobre 2022).

39. Données tirées du site : <https://www.fichier-pdf.fr/2022/06/07/presentationgeneraledusystemefiscaleivoirien2022> (consulté le 9 août 2023).

TABLEAU 3. Tableau de synthèse : acteurs locaux, décentralisation et foncier en Côte d'Ivoire

Acteur local	Nature CT ou CA (1)	Capacité juridique	Autonomie financière	Patrimoine foncier	Pouvoir domanial (2)	Ressources à base foncière	Ressources naturelles
Région	CA	Non	Non	Non	Celui de l'État		
Région	CT	Oui	Oui	Oui	Oui		
Département	CA	Non	Non	Non	Celui de l'État		
Sous-préfecture	CA				CA (domaine rural)		
District autonome	CA et CT			CL			
Commune	CT	Oui	Oui	Oui. Terrains immatriculés au nom de la commune.	Non	<ul style="list-style-type: none"> <li>Revenus du patrimoine foncier.</li> <li>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 mainmorte), et de la patente.</li> </ul>	Pas de rôle spécifique
Village	CA	Non	Non	Indirectement à travers des opérations ponctuelles comme le Plan foncier rural		Non	De manière indirecte dans certaines opérations ponctuelles
Entités coutumières (3)		Relative et spécialisée	Partielle et fonction de la capacité	Certificat(s) foncier(s)			

## Remarques :

- (1) CT : collectivité 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 considéré. Il peut s'agir du domaine de l'État, public ou privé, ou d'un autre acteur public pour son domaine privé ou public.
- (3) L'entité correspond à une structure communautaire non reconnue administrativement comme collectivité, ni juridiquement comme personnalité morale de plein exercice.

Sont notamment exemptés de l'impôt sur le revenu foncier des propriétés bâties :

- >> les immeubles, bâtiments ou constructions appartenant à l'État, aux collectivités territoriales et aux établissements publics, lorsqu'ils sont affectés à un service public ou d'utilité générale et sont improductifs de revenus;
- >> les édifices servant à l'exercice public des cultes;
- >> les immeubles à usage scolaire non productifs de revenus fonciers;
- >> les immeubles affectés à des œuvres d'assistance médicale ou d'assistance sociale;
- >> les immeubles servant aux exploitations agricoles pour loger les animaux et serrer les récoltes;
- >> les sociétés commerciales ayant pour seul objet la gestion de leur patrimoine foncier.

En ce qui concerne l'IPF, il est un impôt sur le patrimoine foncier lié au droit de propriété ou à la possession ou détention du bien immeuble (art. 159 Code général des Impôts); le taux varie selon qu'il s'agit de propriétés bâties ou non bâties.

1) Pour les propriétés bâties, le taux est fixé à :

- >> 11 % de la valeur locative de l'immeuble, lorsqu'il s'agit d'immeubles bâtis productifs de revenus fonciers, ou d'immeubles non bâtis productifs de revenus fonciers;
- >> 4 % de la valeur locative pour la résidence principale, ou pour une seule résidence secondaire à usage personnel, improductive des revenus;
- >> 4 % de tous les immeubles bâtis restés vacants pendant une période de six mois d'une même année;
- >> 15 % pour les immeubles appartenant aux personnes morales.

2) Pour les propriétés non bâties (art. 159 Code général des Impôts) :

>> **Sont imposables les immeubles urbains non bâtis, tels que :**

- les terrains situés dans l'étendue d'une agglomération déjà existante ou en voie de formation et compris dans les limites des plans de lotissement régulièrement approuvés;
- les terrains qui, situés en dehors du périmètre des agglomérations, sont destinés à l'établissement de maisons d'habitation, factoreries, comptoirs avec leurs aisances et dépendances, lorsque lesdites constructions ne se rattachent pas à une exploitation agricole;
- les terrains non cultivés employés à usage commercial ou industriel, tels que les chantiers;
- les bateaux utilisés en un point fixe et aménagés pour l'habitation, le commerce, l'industrie ou la prestation de services.

>> **Sont également imposables :**

- les exploitations d'hévéa, de palmier à huile, de coco, de café, de cacao, d'anacarde, de banane, d'ananas, de mangue, de canne à sucre, de citron, de papaye ou de fleurs, appartenant ou exploitées par les personnes morales ou entreprises agro-industrielles;
- les exploitations d'hévéa, de palmier à huile, de coco, de café, de cacao, d'anacarde, de banane, d'ananas, de mangue, de canne à sucre, de citron, de papaye ou de fleurs, d'une superficie d'au moins 100 hectares, appartenant ou exploitées par les personnes physiques.

Par contre sont exonérés, entre autres, les cases en paille, les immeubles servant aux exploitations agricoles pour loger les animaux, etc.

Le taux d'imposition est de 1,5 % de la valeur vénale du terrain non bâti.

Par ailleurs, il existe des taxes annexes à l'IRF et à l'IPF :

- >> la taxe de voirie, d'hygiène et d'assainissement, dont le taux est de 2 % de la valeur locative des immeubles concernés (y compris pour les personnes exonérées de l'IRF);
- >> la taxe d'habitation, due par les personnes physiques ou morales, propriétaires ou locataires; le montant forfaitaire est de 20 000 francs CFA annuels payables en deux tranches.

Il faut rajouter, pour être exhaustifs 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* »<sup>40</sup>. Cette ressource fiscale nouvelle, puisque résultant de la nouvelle loi, s'ajouterait 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 le locataire défaillant (art. 25 Loi n° 98-750 précitée).

## VI. La gestion des ressources naturelles

### ● Le droit forestier et le droit foncier

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. Le régime juridique de la forêt a été renouvelé par la Loi n° 2019-675 du 23 juillet 2019, portant Code forestier, abrogeant le Code précédent de 2014. La nouvelle Loi «  *vise notamment à : promouvoir la participation active des populations locales, des Organisations non gouvernementales et des associations à la gestion durable des ressources forestières pour l'amélioration de leurs revenus et de leurs conditions de vie, par la prise en compte, en matière forestière de leurs droits individuels et collectifs qui découlent des coutumes, de la Loi portant Code foncier rural, de la présente loi ainsi que par la vulgarisation de la politique forestière* » (art. 2 al. 2 Loi n° 2019-675).

Il convient de commencer par la définition de la forêt qui est la clé de la suite. Elle est fournie par l'article 1 de la Loi : «  *tout espace, d'une superficie minimale de 0,1 hectare d'un seul tenant, comportant des arbres forestiers dont le houppier couvre au moins 30 % de la surface et qui atteignent à maturité une hauteur maximale de 5 mètres, constituant un milieu dynamique et hétérogène, exerçant un effet direct ou indirect sur le sol, le climat et le régime des eaux* ». Seul petit problème, on ne sait pas ce qu'est un « arbre forestier » ; il peut s'agir d'un arbre poussant dans une forêt puisque c'est justement l'arbre qui permet de savoir s'il y a forêt ou non.

L'ensemble des forêts constitue ce que la Loi appelle le domaine forestier national, lequel comprend «  *– le domaine forestier des personnes morales de droit public ; – le domaine forestier des personnes morales de droit privé ; – le domaine forestier des personnes physiques* » (art. 18 loi précitée).

Le domaine forestier des personnes morales de droit public comprend le domaine forestier de l'État et celui des collectivités territoriales.

Le premier, celui de l'État, inclut un domaine public et un domaine privé (art. 20), ce qui se traduit par :

- >> «  *Le domaine public de l'État comprend les réserves naturelles intégrales, les parcs nationaux et les réserves naturelles partielles régis par la législation relative à la gestion et au financement des parcs nationaux et réserves naturelles* » (art. 21) ;
- >> «  *Le domaine forestier privé de l'État, composé : – des forêts classées ; – des agro-forêts<sup>41</sup> ; – des forêts acquises ou créées dans le domaine rural de l'État ; – des jardins botaniques* » (art. 22).

40. Art. 24 Loi n° 98-750 précitée.

41. Par « agro-forêt », on entend «  *l'espace défini et délimité comme tel, par un texte réglementaire, situé dans le domaine forestier privé de l'État et dans lequel coexistent des plantations agricoles et des arbres forestiers* » (art. 1 Loi n° 2019-675 du 23 juillet 2019 portant Code forestier).

Selon l'article 23 de la Loi : « *Le domaine forestier des collectivités territoriales est constitué des forêts classées au nom de celles-ci, des forêts concédées par l'État, des forêts acquises ou créées dans le domaine rural par celles-ci et des jardins botaniques* ». Relativement au classement, celui-ci se fait exclusivement par décret, et uniquement au nom de l'État et des collectivités territoriales (art. 28 de la Loi). Mais il semble que le décret annoncé ne soit pas disponible.

Quant au domaine forestier des personnes morales de droit privé et des personnes physiques, sa composition varie en fonction de l'acteur concerné. Pour les personnes morales de droit privé, il est composé de : « *– forêts naturelles ou créées par des personnes morales de droit privé sur des terres régulièrement acquises; – forêts communautaires; – forêts sacrées* » (art. 24). Ces dernières « *font l'objet de protection par l'administration forestière dans le respect des droits, us et coutumes des communautés rurales, dans les conditions déterminées par décret pris en Conseil des Ministres* » (art. 26). Là encore, le décret en question ne semble pas disponible.

Le domaine forestier des personnes physiques est constitué de : « *– forêts naturelles situées sur des terres sur lesquelles ces personnes jouissent d'un droit de propriété ou de droits coutumiers conformément à la législation foncière; – plantations forestières créées sur des terres sur lesquelles ces personnes jouissent d'un droit de propriété, de droits coutumiers ou d'un bail* » (art. 25). On aura noté dans le premier tiret la référence à la législation foncière qui nous renvoie donc au domaine foncier rural. Quand on se souvient du sort réservé aux droits coutumiers dans la loi y relative, on peut se poser des questions. Et on a une belle illustration de plus des contradictions fondamentales entre les intentions proclamées et les dispositifs mis en œuvre.

Le plus intéressant concernant ce droit forestier des personnes privées est assurément le lien au foncier. On sait que c'est l'éternelle question ; quel droit commande l'autre ? La Côte d'Ivoire a assurément fait son choix, comme en atteste l'article 27 de la Loi : « *La propriété d'une forêt naturelle ou d'un arbre naturel revient au propriétaire de la terre sur laquelle ils sont situés. – La propriété d'une forêt créée ou d'un arbre planté, revient au propriétaire foncier ou à la personne qui l'a créée ou plantée en vertu d'une convention avec ledit propriétaire.* »

Un dernier point intéressant est celui de la place des droits d'usage dans cette législation. Il est l'objet d'un titre spécifique, le IV. L'article 34 fixe un principe de base : « *Les droits d'usage forestier s'exercent dans les forêts de l'État et des collectivités territoriales. – Ils ne s'appliquent pas aux forêts des personnes physiques et des personnes morales de droit privé.* » On retrouve là la philosophie fondamentale de ce système juridique basée sur la place reconnue à la propriété privée, à commencer par celle foncière. La suite du titre énumère un certain nombre de règles et d'objectifs comme celui de gestion durable des forêts, la gratuité de l'exercice des droits d'usage, mais aussi, le même article définit limitativement la nature des droits d'usage forestiers reconnus (art. 39).

## ● Le droit minier et le droit foncier

Comme avec la question forestière, l'approche minière pose le problème de la concurrence dans l'accès à la terre. C'est pourquoi il faut examiner les principales caractéristiques du droit minier ivoirien.

Celui-ci est fondé sur la Loi n° 2014-138 du 24 mars 2014, portant Code minier, abrogeant celui de 1995. Cette loi a été complétée par le Décret n° 2014-397 du 25 juin 2014, déterminant les modalités d'application de la Loi portant Code minier. Toutefois, ce décret, comme on le verra, ne règle pas tous les problèmes d'application de la Loi.

Pour bien comprendre la place du droit minier dans l'univers juridique ivoirien, il faut commencer par citer l'article 2 de la Loi : « *Les dispositions de la présente loi s'appliquent sans préjudice de celles relevant notamment des domaines spécifiques régis par la loi relative au régime du foncier rural, le Code de l'Eau, la loi relative à la sûreté nucléaire, et à la protection contre les rayonnements ionisants, le Code de la Santé publique, la loi relative aux collectivités territoriales, le Code de l'Environnement, le Code forestier, le Code civil, le Code pénal, les législations fiscales et douanières, et tous les autres Codes dont les dispositions peuvent s'appliquer directement ou indirectement à l'activité minière à condition qu'elles ne soient pas contraires à celles de la présente loi* ». On mesure l'importance de ce principe « négatif » ; le Code minier devrait donc s'imposer à toutes les autres dispositions législatives ! C'est là

un choix clairement politique. Au moins, peut-on se satisfaire que les choses soient ainsi affirmées, on sait que ce n'est pas le cas dans d'autres pays.

Deuxième point fondamental : l'affirmation de la propriété de l'État sur toutes les ressources minières et minérales, dans l'article 3 de la Loi : « *Toutes les substances minérales, toutes les eaux minérales et tous les gîtes géothermiques contenus dans le sol et le sous-sol, les eaux territoriales, la zone économique exclusive et sur le plateau continental ainsi que son extension au-delà de deux cents miles marins jusqu'aux limites conventionnelles internationalement reconnues de la Côte d'Ivoire sont propriétés de l'État de la Côte d'Ivoire* ».

Quant au champ d'application du texte il faut citer l'alinéa 2 de l'article 4 : « *Les hydrocarbures autres que le charbon ne sont pas régis par les dispositions de la présente loi* ».

Légalement, « *toute personne, physique ou morale, de nationalité ivoirienne ou étrangère, peut entreprendre ou conduire une activité régie par la présente loi sur le territoire ivoirien à condition d'obtenir au préalable un titre minier ou une autorisation* » (art. 5), mais comme on peut le voir dans d'autres dispositions, les personnes étrangères, d'une manière ou d'une autre, doivent se doter d'un statut ivoirien, qu'elles soient physiques ou morales. Par exemple, l'article 7 dispose que « *l'octroi d'un permis d'exploitation oblige son titulaire à créer une société de droit ivoirien dont l'objet exclusif est l'exploitation du gisement pour lequel le permis a été délivré* ».

Les liens entre l'État et le titulaire d'un permis d'exploitation sont établis sous la forme d'une convention, laquelle doit notamment permettre « *de stabiliser le régime fiscal et douanier* », ce qui est toujours, comme on le sait, une question sensible.

Le Chapitre IV règle la question de la classification des gîtes de substances minérales entre mines et carrières, à l'exception évidemment, comme indiqué plus haut, des hydrocarbures.

Les titres miniers possibles sont le permis de recherche et celui d'exploitation, les deux étant attribués par décret.

Dans le cas du permis d'exploitation, « *la superficie pour laquelle le permis est accordé est définie en fonction du gisement dont l'exploitation est sollicitée. Le titulaire du permis d'exploitation est tenu de faire borner la superficie concernée conformément aux dispositions déterminées par décret* » (art. 33). C'est évidemment important pour traiter la question de la concurrence foncière.

Il existe par ailleurs des autorisations d'exploitation minière semi-industrielle et artisanale, dans des zones réservées ou classées à cette fin par décret (art. 52 et 64). Pour les autorisations semi-industrielles, il faut aussi noter l'article 57 selon lequel « *sans préjudice des dispositions de la présente loi traitant des relations entre exploitants et occupants du sol et/ou occupants légitimes du sol<sup>42</sup>, le bénéficiaire d'une autorisation d'exploitation minière semi-industrielle ne peut, sauf entente à l'amiable entre les parties : – se livrer à des travaux sur les terrains de culture; – porter entrave à l'irrigation normale des cultures<sup>43</sup>. (...) Au terme de son autorisation, le bénéficiaire est tenu de remettre en état les terrains de culture et l'irrigation normale des cultures endommagées par ses travaux dans des conditions définies par décret* ». Au demeurant, on retrouve la même disposition pour l'exploitation artisanale (art. 65).

De même, la loi prévoit-elle des zones d'interdiction et de protection dans lesquelles les activités minières sont interdites ou contrôlées. Par exemple, l'article 113 dispose : « *Sont classés comme zone d'interdiction, les espaces compris dans un rayon de cent mètres autour : – des propriétés closes; – de murs ou d'un dispositif équivalent; – des aires protégées; – des puits; – des édifices religieux; – des lieux de sépulture ou lieux considérés comme sacrés (...)* ». Dans ces zones, les activités minières sont soumises au consentement préalable des propriétaires, des occupants ou des communautés concernées, et à l'autorisation du ministre chargé des Mines.

42. La distinction entre « *l'occupant* » et « *l'occupant légitime* » est explicitée par les définitions données dans l'article 1 de la loi. L'occupant est « *la personne physique ou morale qui a mis en valeur une parcelle du sol* », alors que l'occupant légitime est celui « *qui a obtenu auprès de l'Administration, l'autorisation d'occuper une parcelle du sol ou celui qui, par usage depuis des générations, occupe une parcelle du sol* ». Juridiquement, cette présentation pourrait évidemment être discutée mais elle est fixée légalement.

43. Cette disposition se justifie par le fait que le détenteur du permis est légalement autorisé à utiliser les ressources en eau pour les besoins de son entreprise minière.

Enfin, le Chapitre III du Titre IX de la Loi est consacré aux Relations avec les occupants du sol. Celles-ci sont marquées par une certaine « domination » du volet minier. Par exemple, citons l'article 127 : « *L'occupation des terrains nécessaires à l'activité de prospection, de recherche ou d'exploitation de substances minérales et aux industries qui s'y rattachent, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du périmètre du titre minier ou de l'autorisation, ainsi que le passage sur ces terrains aux mêmes fins, s'effectuent selon les conditions et modalités fixées par décret. – L'occupation de ces terrains donne également droit à une juste indemnité au profit de l'occupant et de l'occupant légitime du sol. Les modalités de cette indemnisation seront fixées par décret. – Cette indemnisation fait l'objet d'un protocole d'accord entre l'exploitant, l'occupant et l'occupant légitime du sol, sous la supervision de l'Administration des mines. – Cette occupation comporte, le cas échéant, le droit de couper le bois nécessaire à cette activité et d'utiliser les chutes d'eau libres le tout à l'intérieur du périmètre défini dans le titre minier ou l'autorisation, sous réserve d'indemnisation ou de paiement des taxes ou redevances prévues par les lois et règlement en vigueur* ». Sur ce sujet, le Décret d'application de 2014 n'avance pas beaucoup puisque son article 133 renvoie, pour tout ce qui concerne l'occupation des terrains et le passage sur ces terrains, à un Arrêté conjoint du ministre chargé des Mines, du ministre chargé de l'Agriculture et du ministre chargé de l'Administration territoriale qui ne semble pas disponible.

En pratique, par-delà les conflits « classiques » entre agriculteurs et mineurs, artisanaux ou industriels, on constate surtout des conflits entre les industries et les clandestins, orpailleurs ou autres<sup>44</sup>. Dans le cas examiné dans l'article de référence dans la note ci-dessous, on comprend mieux les impacts fonciers que peut avoir l'exploitation minière, amplifiés quand il y a des « concurrence » entre exploitants légalement établis et exploitants clandestins. La mine de Tongon (sous-préfecture de M'Bengué) est située dans le nord du pays. Elle est exploitée par une grande entreprise minière internationale, Rangold, qui a ainsi passé des arrangements avec les exploitants agricoles qu'il a fallu exproprier pour l'exploitation du gisement d'or, soit plus 2 000 ha qui étaient détenus par 77 paysans. Ces dédommagements incluaient à la fois des indemnités forfaitaires et des compensations annuelles, portant donc sur les biens fonciers et les revenus qu'ils permettaient de dégager. Mais, comme le souligne l'article, « *les résultats de l'étude montrent que les orpailleurs bénéficient de la complicité des populations riveraines du périmètre qui ressentent peu les retombées économiques des ressources tirées de leur patrimoine foncier concédé à l'industrie minière moderne* » (p. 50). Parmi les problèmes, il y a la complexité de la situation foncière ; les 2 000 ha expropriés étaient exploités par 77 agriculteurs appartenant à 8 familles, avec pour résultat : « *il n'y a pas eu de redistributions des indemnités qui ont été captées à leur seul profit par les chefs de famille* » (p. 54). D'où la multiplication des activités d'orpaillage, facilitées par les détenteurs fonciers locaux, riverains du site minier, qui passent des « *contrats juteux et bénéfiques* » avec les orpailleurs pour permettre à ces derniers leurs activités d'extraction. On sait de surcroît que les contrats en question sont de location du sol et qu'ils sont payés, souvent, en nature (pourcentage sur la vente du minerai ou partage en nombre de sacs de minerai) (p. 56). Et surtout ces activités attirent, comme le foncier lui-même, nombre d'opérateurs étrangers : sur le site de Tongon, 37,5 % de Burkinabè, 24,2 % de Maliens, et seulement 28,3 % d'Ivoiriens. Ces derniers sont les plus récents à intervenir et y seraient incités par la perte des terres agricoles (p. 58).

Dans certains pays, comme la RDC ou la Mauritanie, cela a justifié la production de textes spécifiques pour essayer d'apaiser ces cohabitations. ●

44. KONAN Hyacinthe Kouamé, « Les enjeux de la cohabitation entre les industries minières aurifères et orpailleurs clandestins : cas du secteur de Tongon au Nord de la Côte d'Ivoire » ; in : ANYASÄ, *Revue des Lettres et Sciences humaines*, Université de Lomé, n° 10, juin 2019.

## Annexe : éléments de législation relatifs à la Côte d'Ivoire

### ● Organisation et administration du territoire

#### Constitution

- Loi n° 886 du 8 novembre 2016, promulguant la Constitution

#### Organisation administrative et territoriale

- 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° 95-609 du 3 août 1995, déterminant le régime particulier des Villes
- 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° 98-485 du 4 septembre 1998, relative à l'organisation de la région
- Loi n° 98-487 du 4 septembre 1998, portant attribution de compétences aux régions
- Loi n° 98-488 du 4 septembre 1998, portant régime financier des régions
- Loi n° 98-489 du 4 septembre 1998, portant régime domanial des régions
- 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 n° 2003-208 du 7 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
- Décret n° 2005-268 du 21 juillet 2005, fixant en matière de protection de l'environnement et de gestion des ressources naturelles, les modalités d'application de la Loi n° 2003-308 du 7 juillet 2003, portant transfert et répartition de compétence de l'État aux collectivités territoriales
- Loi n° 2012-1128 du 13 décembre 2012, portant organisation des collectivités territoriales

- Loi n° 2014-428 du 14 juillet 2014, portant Statut des rois et chefs traditionnels
- Loi n° 2014-451 du 5 août 2014, portant orientation de l'organisation générale de l'administration du territoire
- Loi n° 2014-452 du 5 août 2014, portant mode de création, attributions, organisation et fonctionnement du district autonome
- Loi n° 2014-453 du 25 juillet 2014, portant statut du District autonome d'Abidjan
- Loi n° 2014-454 du 25 juillet 2014, portant statut du District autonome de Yamoussoukro
- Décret n° 2015-358 du 20 mai 2015, portant organisation et fonctionnement de la Chambre nationale des rois et chefs traditionnels

### ● Domaines / Foncier

- Déclaration de politique foncière rurale de Côte d'Ivoire, 2017

#### 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° 147 MINAGRA du 9 décembre 1999, portant modèle officiel du formulaire de demande d'enquête en vue de l'établissement d'un certificat foncier et précisant la compétence des sous-préfets
- Arrêté n° 0002 du 8 février 2000, portant modèles officiels du certificat foncier individuel et du certificat foncier collectif
- Arrêté n° 085 MINAGRA du 15 juin 2000, fixant les modalités de réalisation et de présentation des plans des biens fonciers du domaine foncier rural
- Arrêté n° 102/MINAGRA du 6 septembre 2000, définissant le formulaire de constat d'existence continue et paisible de droits coutumiers sur un bien foncier du domaine foncier rural
- 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
- Arrêté n° 33 MINAGRA du 28 mai 2001, définissant le formulaire de procès-verbal de clôture de publicité des enquêtes foncières rurales officielles
- Arrêté n° 041 MEMIDI/MINAGRA du 12 juin 2001, relatif à la constitution et au fonctionnement des Comités de gestion foncière rurale
- Arrêté n° 45-PM du 20 juillet 2001, portant réorganisation de la commission foncière rurale

- Arrêté n° 032 MINAGRA/MEF du 4 juillet 2002, instituant un barème de rémunération des opérations de délimitation des biens fonciers du domaine foncier rural et fixant les modalités de son établissement
- Arrêté n° 33 MEF/MINAGRA du 4 juillet 2002, établissant les barèmes de timbrage des Certificats fonciers et des frais d'immatriculation des biens fonciers du domaine foncier rural
- Arrêté n° 034 du 4 juillet 2002, fixant les modalités d'inscription sur la liste d'agrément des Opérateurs techniques pouvant effectuer les opérations de délimitation des biens fonciers du domaine foncier rural
- Loi n° 2004-412 du 28 juillet 2004, portant amendement de l'article 26 de la Loi n° 98-750 du 23 décembre 1998, relative au domaine foncier rural
- Décret n° 2016-590 du 3 août 2016, portant création, attributions, organisation et fonctionnement de l'Agence foncière rurale
- Arrêté n° 0600/MINADER/CAB du 11 décembre 2017, portant création, attributions, organisation et fonctionnement du Groupe de travail pour la révision des procédures de délimitation des parcelles et des territoires des villages
- Décret n° 2019-263 du 27 mars 2019, portant définition de la procédure de délimitation des territoires des villages
- Décret n° 2019-264 du 27 mars 2019, portant organisation et attributions des Comités sous-préfectoraux de gestion foncière rurale et des Comités villageois de gestion foncière rurale
- Décret n° 2019-265 du 27 mars 2019, fixant la procédure de consolidation des droits des concessionnaires provisoires de terres du domaine foncier rural
- Décret n° 2019-266 du 27 mars 2019, fixant les modalités d'application au domaine foncier rural coutumier de la Loi n° 98-750 du 23 décembre 1998
- Loi n° 2019-868 du 14 novembre 2019, amendant la Loi n° 98-750 du 23 décembre 1998, relative au domaine foncier rural

### 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
- Ordonnance n° 2016-588 du 3 août 2016, portant titres d'occupation du domaine public
- Décret n° 2016-614 du 12 octobre 2016, relatif aux modalités d'application de l'Ordonnance n° 2016-588 du 3 août 2016, portant titres d'occupation du domaine public
- Décret n° 2019-243 du 20 mars 2019, fixant les procédures de délimitation et les modalités de gestion des domaines publics maritime et fluvio-lagunaire

### 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 A.G. 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
- Ordonnance n° 2013-481 du 02 juillet 2013, fixant les règles d'acquisition de la propriété des terrains urbains
- Décret n° 2013-482 du 2 juillet 2013, portant modalités d'application de l'Ordonnance fixant les règles d'acquisition de la propriété des terrains urbains
- Ordonnance n° 2018-357 du 29 mars 2018, modifiant l'article 6 de l'Ordonnance n° 2013-482 du 2 juillet 2013, fixant les règles d'acquisition de la propriété des terrains urbains
- Décret n° 2018-362 du 29 mars 2018, portant création, attributions et fonctionnement de la Commission consultative de fixation des prix de cession des terrains domaniaux

#### Expropriation

- Décret du 25 novembre 1930, réglementant l'expropriation pour cause d'utilité publique et l'occupation temporaire en AOF, modifié par les 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

#### 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)
- Arrêté n° 1652 du 27 novembre 1959, fixant la réglementation des opérations foncières en Côte d'Ivoire
- 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
- Ordonnance n° 2013-481 du 2 juillet 2013, fixant les règles d'acquisition de la propriété des terrains urbains
- Décret n° 2013-482 du 2 juillet 2013, portant modalités d'application de l'Ordonnance fixant les règles d'acquisition de la propriété des terrains urbains
- Ordonnance n° 2018-357 du 29 mars 2018, modifiant l'article 6 de l'Ordonnance n° 2013-482 du 2 juillet 2013, fixant les règles d'acquisition de la propriété des terrains urbains

#### 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
- Arrêté n° 029 du 14 octobre 2011 MCAU-CAB-DGUF, portant création, fonctionnement et organisation d'une Commission d'agrément d'aménageur foncier
- Arrêté n° 28 du 14 octobre 2011, portant institution du Certificat de conformité des lotissements, des morcellements et de l'aménagement foncier

### ● Développement rural

- Plan stratégique de Développement de l'élevage, de la Pêche et de l'Aquaculture (PSDEPA), 1<sup>er</sup> janvier 2014
- Loi n° 1015-537 du 20 juillet 2015, d'Orientation agricole de Côte d'Ivoire
- Loi n° 2016-423 du 15 juin 2016, relative à la transhumance et aux déplacements du bétail
- Programme national d'investissement agricole de deuxième génération (PNIA II, 2017-2025), 2017

### ● Environnement / Ressources naturelles

#### Eau

- Loi n° 98-755 du 23 décembre 1998, portant Code de l'eau
- Décret n° 2013-440 du 13 juin 2013, déterminant le régime juridique des périmètres de protection des ressources en eau, des aménagements et ouvrages hydrauliques
- Décret n° 2019-591 du 3 juillet 2019, relatif au remblayage, aux aménagements par endiguement, enrochement, des rivages de la mer et des voies d'eau intérieures

#### Environnement

- Loi n° 96-755 du 3 octobre 1996, portant Code de l'environnement
- Décret n° 96-894 du 8 novembre 1996, déterminant les règles et procédures applicables aux études relatives à l'impact environnemental des projets de développement
- Arrêté primatorial n° 720 du 4 février 1997, créant la commission nationale sur la dégradation des terres
- Décret n° 2005-03 du 6 janvier 2005, portant Audit environnemental
- Politique nationale de l'Environnement de Côte d'Ivoire, 2011
- Stratégie nationale de développement durable, 2011
- Stratégie nationale REDD+ de la Côte d'Ivoire, 2017

#### Forêts

- Loi du 20 décembre 1965, portant Code forestier
- Décret n° 66-428 du 15 septembre 1966, fixant les procédures de classement et de déclassement des forêts domaniales

- Décret n° 78-231 du 15 mars 1978, fixant les modalités de gestion du domaine forestier de l'État
- Arrêté interministériel n° 54 MINAGRA-INT du 3 juin 1993, organisant la Commission Paysans-Forêts
- Arrêté n° 069 MINEF-MINAGRA du 4 mai 1999, portant création d'une Commission d'attribution des périmètres d'exploitation forestière
- La Politique forestière de Côte d'Ivoire (2010-2015)
- Plan d'Investissement Forestier (PIF Côte d'Ivoire), 1<sup>er</sup> janvier 2016
- Stratégie nationale REDD+ de la Côte d'Ivoire, 2017
- Loi n° 2019-675 du 23 juillet 2019, portant Code forestier
- Décret n° 2019-980 du 27 novembre 2019, relatif à l'exploitation forestière dans le Domaine forestier national

### Mer

- Loi n° 2017-378 du 2 juin 2017, relative à l'aménagement, à la protection et à la gestion intégrée du littoral
- Loi n° 2017-442 du 30 juin 2017, portant Code maritime

### Mines et hydrocarbures

- Loi n° 96-669 du 14 août 1996, portant Code pétrolier
- Ordonnance n° 2012-369 du 18 avril 2012, modifiant la Loi n° 96-669 du 14 août 1996, portant Code pétrolier
- Loi n° 2014-138 du 24 mars 2014, portant Code minier

### Pêche, chasse et faune

- Décret n° 85-176 du 6 mars 1985, portant réglementation de la pêche en lagune
- Loi n° 2002-102 du 11 février 2002, relative à la création, à la gestion et au financement des parcs nationaux et réserves naturelles
- Décret n° 2012-163 du 9 février 2012, déterminant les procédures de classement des parcs nationaux et des réserves naturelles
- Loi n° 2013-864 du 23 décembre 2013, modifiant l'alinéa 2 de l'article 9 de la Loi n° 2002-102 du 11 février 2002 relative à la création, à la gestion et au financement des parcs nationaux et des réserves naturelles
- Loi n° 2016-554 du 26 juillet 2016, relative à la pêche et à l'aquaculture