

Cap-Vert

I. Le cadre général¹

La République du Cap-Vert est un petit État, indépendant depuis le 5 juillet 1975, constitué de neuf îles et de treize îlots (ces derniers inhabités), comptant en 2005 environ 511 000 habitants, avec un taux de croissance de 2,3 %. Cette population est principalement urbaine (55 %), et largement concentrée dans l'Île de Santiago (55 % de la population totale). Praia, la capitale, à elle seule compte environ 25 % de la population de l'archipel. L'archipel dispose de peu de terres arables (environ 10 %), ce qui justifie en partie le fait que malgré des indicateurs économiques relativement bons, la pauvreté soit très présente et tende à s'étendre.

II. L'organisation administrative territoriale

Elle est organisée par différents textes qui mettent en place un processus de décentralisation progressive et ce depuis plusieurs années². Dans ce dispositif, les collectivités locales communales ont un rôle particulièrement actif à jouer comme acteurs de développement et de l'aménagement du territoire. Cette démarche, initiée dans un contexte où l'État central n'était présent que par quelques services déconcentrés, doit aujourd'hui être resituée pour tenir compte de l'institution en 1998 des gouverneurs civils.

• La représentation déconcentrée de l'État

La loi n° 82/V/98 du 21 décembre 1998, créant une charge de gouverneur civil, définit les principales caractéristiques de cette nouvelle et forte présence de l'État.

Le gouverneur représente pleinement et souverainement l'État dans la circonscription qui lui est confiée. Son poste étant à la fois politique et administratif (art. 2), il est au-dessus de tous les autres agents de l'Administration de l'État. Il dépend organiquement et hiérarchiquement du Premier ministre, et, fonctionnellement, il est le délégué de tous les autres ministres.

Son mandat est de trois ans. Il est nommé par décision du Conseil des ministres. Sa compétence territoriale, qui peut s'exercer sur une ou plusieurs municipalités, une ou plusieurs îles, est précisée par décret réglementaire.

Les attributions sont multiples, depuis la représentation du Gouvernement à l'ordre public, en passant par la supervision des activités des services déconcentrés, des entreprises publiques et autres organismes dépendant de l'État. Il participe aussi à l'élaboration de toutes les politiques et stratégies de l'État dès lors qu'il est question de sa circonscription territoriale de compétence. Ce qui peut l'amener, le cas échéant, à participer au Conseil des ministres, sans voix délibérante.

¹ Les données de ce point I sont tirées du site www.ambafrance-cv.org.

² Loi fondamentale n° 47/III/89 du 13 juin 1989, portant statut des municipalités du Cap-Vert ; loi n° 48/III/89 relative aux élections municipales ; loi n° 52/A/90 relative à l'organisation et au fonctionnement de l'administration municipale ; loi DL n° 101-090 relative aux finances locales ; loi DL n° 106-90 du 8 décembre 1990, sur les associations municipales ; loi n° 134/IV/95 : *Que aprova o Estatuto dos Municipios* (loi n° 134/IV/95 portant statut des municipalités).

Le gouverneur dispose d'un large pouvoir de sanction qui peut s'appuyer sur une réquisition des services de police.

Il dispose aussi, pour l'exercice de ses fonctions, d'un pouvoir réglementaire, ses actes devant être publiés dans la série appropriée du *Bulletin officiel* (série 2).

Un cabinet est chargé d'appuyer son action. Composé de préférence de fonctionnaires en poste ou en service dans la circonscription, il constitue de fait le seul personnel administratif du Gouvernorat civil, celui-ci n'étant donc pas une administration déconcentrée supplémentaire.

Il est assisté aussi par un conseil consultatif composé des personnes qu'il nomme à cette fin, choisies aussi bien parmi les cadres de l'Administration que les personnalités civiles de toutes catégories mais représentatives ou qualifiées.

● L'organisation des collectivités territoriales décentralisées

Ces collectivités, les *municípios* ou municipalités, sont au nombre de 17. Elles sont placées sous la tutelle d'un Secrétariat d'État à la décentralisation.

Ces municipalités jouissent d'une autonomie que la loi n° 134/IV/95 prend soin de détailler à travers différents articles, sans doute pour mieux affirmer et en même temps délimiter le champ de cette autonomie : autonomie administrative³ ; autonomie financière⁴ ; autonomie patrimoniale⁵ ; autonomie réglementaire (*autonomia normativa*), dans les domaines de leur compétence⁶ ; autonomie organisationnelle (*autonomia organizativa*)⁷. Cette autonomie ne doit pas être confondue avec « l'indépendance », capacité d'exercer cette autonomie dans le strict respect des lois en vigueur⁸. Cette indépendance ne peut être comprise qu'assortie d'une application du principe de spécialité⁹ qui renvoie donc en même temps aux compétences légalement définies, et à celles respectives des différentes municipalités. L'exercice des pouvoirs municipaux, comme celui des pouvoirs de l'État, doit aussi tenir compte des exigences de décentralisation (les municipalités doivent s'appuyer sur des associations relais ; art. 9, loi n° 134/IV/95), comme de déconcentration (les municipalités doivent organiser leurs services de manière à permettre une réelle autonomie au niveau des différentes subdivisions municipales, par exemple les quartiers)¹⁰.

Les municipalités disposent de trois instances : une assemblée municipale élue, une chambre municipale (ou conseil municipal), également élue, et un président de ce conseil (art. 45, loi n° 134/IV/95). Le nombre des membres de l'assemblée municipale est déterminé en fonction du nombre d'habitants de la municipalité, allant de 13 pour une population inférieure à 10 000 habitants, jusqu'à 21 pour plus de 30 000 habitants (art. 66, alinea 2, loi n° 134/IV/95). L'assemblée municipale est notamment compétente pour délibérer sur tout ce qui a trait au développement communal, à l'organisation et au fonctionnement des services, l'approbation du budget municipal, l'approbation du plan directeur et autres instruments d'urbanisme, au statut du personnel municipal, aux autorisations d'acquisitions ou d'aliénations d'éléments patrimoniaux (art. 81, loi n° 134/IV/95).

La chambre municipale est l'organe exécutif collégial de la municipalité (art. 82, loi n° 134/IV/95). Elle est composée de membres élus au suffrage universel et direct, soit un président et des conseillers dont le nombre est fonction du nombre d'habitants de la municipalité concernée (de 5 pour moins de 10 000 habitants à 9 pour plus de 30 000). On retiendra donc qu'à la différence de ce qui se pratique ordinairement dans les pays francophones, le conseil municipal est totalement distinct de l'assemblée, et

³ Cf. art. 2, loi n° 134/IV/95 : « *O município goza de autonomia administrativa que comprehende o poder de practicar actos administrativos.* »

⁴ Cf. art. 3, loi n° 134/IV/95 : « *O município goza de autonomia financeira, possuindo finanças proprias que lhe permitem elaborar, arquivar, alterar e executar plano de actividades e orçamento, podendo ainda dispor de receitas proprias, ordenar e processar as despesas, arrecadar as receitas e recorrer ao crédito nos termos da lei.* »

⁵ Cf. art. 4, loi n° 134/IV/95 : « *O município goza de autonomia patrimonial que consiste em ter e gerir património próprio que responde pelas dívidas e encargos perante terceiros.* »

⁶ Cf. art. 5, loi n° 134/IV/95.

⁷ Cf. art. 6, loi n° 134/IV/95.

⁸ Cf. art. 7, loi n° 134/IV/95.

⁹ Cf. art. 8, loi n° 134/IV/95.

¹⁰ Cf. art. 10, loi n° 134/IV/95 : « *O município deve aproximar a administração das populações, organizando os serviços de maneira a que tenham capacidade de decisão a nível das freguesias, dos bairros, povoados e zonas.* »

qu'il est élu, comme celle-ci, par la population concernée. Il est d'ailleurs impossible d'être membre simultanément des deux instances. La chambre municipale dispose de compétences spécifiques qui consistent principalement dans l'exécution des décisions de l'assemblée municipale, dans l'administration et la gestion des services techniques municipaux, dans la préparation et l'exécution du budget annuel, d'assurer la police municipale, de veiller à la mise en œuvre des documents d'urbanisme approuvés... (art. 92, loi n° 134/IV/95).

Le président de la chambre municipale est l'organe exécutif permanent de la municipalité (art. 94, loi n° 134/IV/95). Comme tel, il est le supérieur hiérarchique de tous les fonctionnaires publics (y compris donc ceux de l'État déconcentré). Le président est responsable de la mise en application des décisions et délibérations de la chambre municipale. Il dirige la police municipale. Il administre le patrimoine municipal¹¹.

Les compétences municipales telles que définies dans le chapitre II de la loi, dépassent les seuls services techniques communaux (voirie, habitat, assainissement, urbanisme), pour y ajouter l'éducation (enseignement élémentaire et primaire, transport scolaire, alphabétisation, etc.), l'action sociale (dont la santé de base), la culture (défense et valorisation du patrimoine historique, construction et entretien des musées, bibliothèques, centres de culture, publications scientifiques d'intérêt local, organisation des célébrations populaires et/ou religieuses traditionnelles, collecte des traditions orales, etc.), la jeunesse, les sports, mais aussi la planification du développement local et régional, le développement rural, les transports routiers (organisation et contrôle des transports, aménagement et entretien des voiries municipales et vicinales), le tourisme, l'environnement, la police et la sécurité, la formation professionnelle et l'emploi.

L'État assure la tutelle sur l'ensemble des municipalités, sous diverses formes précisées dans le chapitre VI de la loi n° 134/95. Une des premières formes est celle de l'inspection ou du contrôle. Elle consiste dans le fait que le Gouvernement doit procéder à tous les examens, analyses et investigations qu'il jugera nécessaires concernant le fonctionnement de la municipalité¹². Ensuite la tutelle peut être administrative ; elle est alors exercée par l'Inspection générale des finances et porte sur les délibérations, décisions et actes des organes municipaux¹³. Le Gouvernement peut mettre en œuvre, par la justice administrative, selon les lois en vigueur, la nullité des actes illégaux des organes municipaux. Les actes soumis à l'approbation doivent être transmis à l'autorité de tutelle dans les cinq jours. Si dans un délai de soixante jours à compter de la réception de la notification de l'acte, l'autorité de tutelle ne s'est pas manifestée, l'approbation est présumée¹⁴.

III. La gestion domaniale et foncière

L'organisation domaniale et foncière demeurait jusqu'à récemment fondée sur un ensemble de textes assez disparates, dont certains, les plus importants institutionnellement, remontaient à l'époque coloniale portugaise. Ces documents de référence étaient quasiment introuvables au Cap-Vert quelques que soient les sources consultées, seuls quelques textes plus récents mais ponctuels demeurant accessibles. C'est un des facteurs qui a justifié l'adoption en 2007 de trois nouveaux textes permettant d'établir un nouveau régime juridique des terres. Il s'agit, d'une part, de la loi n° 5/VII/2007 du 2 janvier 2007 autorisant le Gouvernement à légiférer sur le régime des terres et l'expropriation d'utilité publique, et d'autre part, de deux décrets-lois, pris en application de la précédente, et réglementant d'une part, les principes et normes d'utilisation des terres tant par les personnes publiques que par les personnes privées (décret-loi n° 2/2007 du 19 juillet 2007), et d'autre part, établissant les règles relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique et moyennant une juste indemnisation (décret-loi n° 3/2007 du 19 juillet 2007). Le texte qui nous intéresse le plus ici est évidemment le décret-loi n° 2/2007.

¹¹ Cf. art. 98, loi n° 134/IV/95.

¹² Cf. art. 124, loi n° 134/IV/95.

¹³ Cf. art. 126, loi n° 134/IV/95.

¹⁴ Cf. art. 130, loi n° 134/IV/95.

● Le dispositif législatif et réglementaire

L'élaboration du dispositif domanial et foncier (car les deux dimensions sont maintenues conformément à la culture juridique romaniste du système cap-verdien) est fondé sur un certain nombre de principes généraux qui sont énumérés dans ce que l'on peut considérer comme l'exposé des motifs ou le préambule du décret-loi n° 2/2007. Ces principes peuvent être énumérés comme suit :

- définir de manière claire les principes fondamentaux qui fondent et règlent la question des terres, incluant la reconnaissance de la propriété privée, la finalité sociale de la propriété, l'interdiction de les abandonner ;
- définir de manière claire le domaine public de l'État et des collectivités locales ;
- réglementer les modalités de transfert des terrains du domaine public de l'État au profit des collectivités locales ;
- définir de manière précise les domaines privés tant de l'État que des collectivités décentralisées, et en fixer de manière claire le régime juridique particulier ;
- établir une classification précise des terrains ;
- établir un régime juridique des réserves foncières ;
- réglementer le droit d'occuper à titre précaire ;
- fixer le pouvoir réglementaire des autorités locales sur les terrains relevant de leur juridiction.

Le décret-loi comprend de multiples titres, portant parfois le même numéro ; par exemple, il existe deux titres II successifs. La lecture du texte est donc parfois difficile, même si la cohérence globale est respectée.

. Les dispositions générales

Le texte prévoit un certain nombre de règles et de principes qui doivent donc s'appliquer quels que soient les sols considérés. Parmi ces principes, l'obligation pour l'État et les collectivités locales d'établir et de mettre en œuvre une politique foncière (art. 2) ; la nécessité de tenir compte des terrains comme « facteur constitutif de l'identité cap-verdienne » et donc de leur utilité socio-économique, écologique, dans le processus de développement, ce qui justifie que les terres doivent être valorisées de manière continue, en tenant compte de toutes les contraintes d'intérêt public comme écologiques (art. 3) ; la nécessité de prendre les mesures utiles pour préserver la qualité des sols ; la reconnaissance de la propriété privée (art. 5), au sens civiliste du terme, avec les trois caractéristiques classiques (usus, fructus et abusus), sous réserve des droits des autres et des limites légalement établies. On notera que le même article 4 affirme le principe selon lequel nul ne peut être privé en tout ou en partie de son droit de propriété sans une juste indemnisation, ce qui est le lien avec l'expropriation juridiquement définie par ailleurs. Dans la même démarche, le propriétaire, comme tout détenteur du terrain quel que soit le cadre juridique (location, usufruit, occupation, superficie, etc.) doit observer les règles établies pour protéger l'environnement par la législation appropriée. De même, dans les zones urbaines, des dispositions législatives ou administratives peuvent fixer des règles d'urbanisme, outre celles déjà établies par les législations en matière d'administration du territoire ou d'urbanisme (art. 6) ; un autre principe est celui de l'interdiction de l'abandon du terrain, lequel « constitue une violation grave des principes et règles d'utilisation des terrains... » (art. 7) ; un dernier principe, assez spécifique, est celui selon lequel « tous les citoyens ont le droit et ou le devoir de participer à la définition des politiques relatives à l'usage des terrains... » (art. 9).

. Les « biens publics domaniaux et patrimoniaux »

On notera la rédaction inhabituelle de cet intitulé du titre II du décret-loi qui doit traiter à la fois du domaine privé et du domaine public. Sont concernés *a priori* tous les biens des acteurs publics, ce qui permet de les qualifier de publics, alors même qu'ils peuvent être domaniaux ou patrimoniaux, ce qui laisse supposer que sont du domaine public les premiers, par opposition aux seconds qui constituerait le domaine privé ; on verra dans la suite qu'il n'en n'est rien.

. Le domaine public

Là encore, on constate un certain désaccord entre l'intitulé du chapitre correspondant (*Le domaine public de l'État*) et le contenu du même chapitre qui inclut par exemple un article 11 consacré au domaine public des collectivités locales.

Par-delà cette question de présentation, on retrouve des éléments assez classiques ce qui n'est pas réellement surprenant. La composition du domaine public de l'État, fixée dans l'article 10, fixe la liste de ces dépendances, laquelle inclut notamment : le lit et le sous-sol des « eaux intérieures », autrement dit des cours d'eau, lacs, étangs, traditionnellement énumérés, mais aussi le lit et le sous-sol des eaux « archipelagiques », et de la mer territoriale, ainsi que « *la plateforme continentale et la zone économique exclusive* ». On notera que cette dernière zone ne figure pour ainsi dire jamais dans la liste en question. Font également partie du domaine public de l'État, l'espace aérien, les filons et mines, les eaux souterraines, les cavités naturelles, les montagnes (on mesure l'incertitude de la référence quand on connaît le pays et certaines de ses îles), les cratères volcaniques éteints comme en activité, ainsi que les terrains limítrophes, dans une limite de 50 mètres, quand ils sont classés par la loi ; les plages, les routes et chemins publics ; le rivage de la mer et une bande d'une largeur de 80 mètres décomptée à partir de la limite des plus hautes marées ; les zones réservées pour les besoins de la défense nationale. Il faut y ajouter les terrains supportant des aéroports, des aérodromes et les ports côtiers.

Le domaine public des collectivités décentralisées comprend les éléments énumérés par l'article 11 (rues, places et jardins ; monuments municipaux ; voies communales et chemins vicinaux et de traverses traditionnellement utilisés par le public ; cimetières ; etc.). Il peut s'y ajouter les terrains et dépendances transférés du domaine public de l'État à celui des collectivités, en application de l'article A2. Cela peut concerner notamment les lits et sous-sols des cours et étendues d'eau intérieures, les eaux souterraines et les terrains riverains de la mer. Le transfert est opéré par une délibération du Conseil des ministres.

Le domaine public maritime est soumis à un régime juridique particulier fixé par une loi spécifique.

Tous ces terrains du domaine public sont soumis au même régime juridique dont les principales caractéristiques sont notamment les suivantes :

- les terrains du domaine public, que ce soit celui de l'État ou celui des autorités décentralisées, sont inaliénables, imprescriptibles et insaisissables ;
- les terrains du domaine public sont accessibles à tous et à chacun, de manière permanente, indépendamment d'une autorisation ou d'un permis ;
- les terrains du domaine public peuvent faire l'objet d'une occupation précaire ou peuvent être attribués à des personnes privées pour des besoins privatifs, dans le cadre d'un permis ou d'un contrat administratif de concession.

. Le domaine privé

C'est là que le texte devient particulièrement intéressant car il règle, dans les articles 15 à 17, trois situations complètement différentes : celle du domaine privé de l'État, celle du domaine privé des collectivités locales, et celle du « *domaine privé des personnes privées* » (art. 17).

- Le domaine privé de l'État

Appartiennent à ce domaine privé les terrains qui ne sont inclus définitivement ni dans le régime du domaine public, ni dans le régime de la propriété privée, que ce soit des personnes privées ou des collectivités locales (art. 15). L'alinéa 2 du même article précise que le domaine public dont il est question est aussi bien celui de l'État que celui des collectivités décentralisées.

Ces terrains du domaine privé de l'État peuvent faire l'objet de l'attribution d'un droit de superficie, d'un contrat d'emphytéose, d'une vente, d'une location, d'une autorisation d'usage ou d'occupation à titre précaire (terrains du domaine public, terrains destinés à l'exploitation de carrière, terrains nécessaires pour l'exploitation de gîtes miniers, terrains destinés à des fins spécifiques dont l'occupation n'en justifie pas d'autre forme de droit).

Peuvent acquérir des droits sur des terrains les personnes physiques de quelque nationalité que ce soit, sous réserve des limitations légales ; les personnes morales cap-verdiennes capables juridiquement d'avoir un droit de propriété immobilière ; les personnes morales et autres entités étrangères de droit public qui en ont la capacité juridique. Dans le cas des personnes morales étrangères, celles-ci doivent expressément accepter d'être soumises à la législation cap-verdienne.

L'État peut acquérir des terrains par contrat d'achat, par échanges de terrains, par association avec les propriétaires concernés, par l'exercice du droit de préférence, par expropriation pour cause d'utilité publique, par « *déclaration législative de domanialité* », par la reprise de concessions domaniales ou pa-

trrimoniales. En outre, les terrains « vagues » (vagos), autrement dit vacants et sans maître, appartiennent à l'État (art. 69), sous réserve que personne ne puisse invoquer un titre de propriété ou un acte notarial ou juridique qui en justifie l'appropriation.

Toute acquisition de terrain appartenant au domaine privé de l'État par usucaption ou prescription est interdite.

- Le domaine privé des collectivités décentralisées

Sont inclus dans ce domaine les terrains qui, en vertu d'un titre légalement établi, appartiennent à celles-ci, ne font pas partie du domaine public ni ne sont d'utilité publique. Par ailleurs, l'État peut transférer à titre gratuit des terrains de son domaine à des collectivités décentralisées pour des besoins spécifiques.

Les dispositions ci-dessus, applicables aux terrains du domaine privé de l'État, sont applicables, *mutatis mutandis*, aux terrains du domaine privé des collectivités décentralisées.

- Le « domaine privé » des personnes privées

Sont considérés comme propriété privée des personnes privées les terrains qui sont soumis définitivement à un régime de propriété privée, en vertu d'un mode légitime d'acquisition. Le régime juridique de la propriété est fixé par le Code civil, sauf les modalités particulières prévues par la législation domaniale et foncière.

L'affectation d'un terrain, qu'il appartienne à une personne privée ou à une collectivité décentralisée, à une fin d'utilité publique, nécessite une déclaration d'utilité publique, laquelle emporte les effets d'une expropriation.

. La classification des terrains

Un titre entier est consacré à la matière, qui inclut aussi bien la classification des terres que le régime juridique des « réserves » foncières sous différentes formes.

- Terrains urbains et terrains ruraux

Les terrains sont répartis en terrains urbains et terrains ruraux. Sont urbains les terrains constitutifs des agglomérations ou destinés à leur extension, sont ruraux les autres terrains. Les modalités particulières de leur utilisation sont fixées par la législation sur l'aménagement du territoire et ses textes d'application.

- Les réserves foncières

Sont considérées comme des réserves les terrains exclus du régime de droit commun applicable à l'usage ou à l'occupation des terrains, en raison d'une fin spécifique établie par la loi ou un règlement particulier. Ces réserves sont classées en réserves intégrales où sont interdits tous usages et occupations. Sont réserves partielles les terrains ou certaines modalités d'usage ou d'occupation peuvent être autorisées, en raison de la loi ou de règlements particuliers. L'article 24 établit une liste de zones susceptibles d'être ainsi constituées en réserves. Les réserves doivent faire l'objet d'une délimitation géographique et topographique. Elles doivent être placées sous l'autorité d'une Administration déterminée. Elles sont créées par un décret-loi qui, outre les limites, fixe les modalités pratiques applicables à la gestion et la conservation de la réserve.

. L'expropriation pour cause d'utilité publique

Elle est réglée par le décret-loi n° 3/2007 du 19 juillet 2007. Ce texte remplace les dispositions anciennes de la loi n° 2030 du 22 juin 1948. Une raison importante de cette évolution législative peut être trouvée dans la Constitution du Cap-Vert qui « garantit le droit de propriété privée, comme les facultés d'user, de jouir et de disposer librement ». Ce droit ne peut être remis cause que pour le seul motif d'utilité publique et moyennant indemnisation (art. 68 de la Constitution). Le décret-loi réaffirme donc ce principe et en détermine les modalités d'applications. De même, le texte affirme-t-il un autre principe fondamental, celui de la « proportionnalité » (proporcionalidade), à la fois matérielle (on ne peut exproprier plus qu'absolument nécessaire) et formelle (l'Administration ne peut pas utiliser des moyens permettant de réduire les compensations dues). Le texte fixe les règles applicables à l'identification de la propriété à exproprier, aux modes de transfert de celle-ci, à l'évaluation de l'indemnisation et aux recours possibles.

● L'organisation administrative

L'organisation administrative tient plus compte des pratiques que des dispositions institutionnelles évoquées précédemment. Cela est logique dans la mesure où les municipios sont en cours d'organisation, que la structuration des rapports entre services des municipalités et ceux de l'État est loin d'être achevée (parfois même à peine ébauchée). La seule Administration un peu présente est celle du Cadastre, mais là encore, concernant ce sujet, de multiples projets sont en cours d'élaboration qui devraient aboutir à une nouvelle organisation nationale et sans doute locale.

C'est dans ce sens qu'il faut situer le fait que le décret-loi n° 2/2007 prescrive dans son titre V des dispositions relatives au Cadastre et au registre foncier et d'immatriculation. La délimitation des terrains sera établie sous la forme d'un cadastre, lequel sera régi par une législation spéciale. De la même manière, un registre foncier sera établi par une législation ad hoc. Ces deux textes demeurent à produire.

● Les pratiques foncières

Les nouvelles lois sont trop récentes pour qu'il soit possible d'en apprécier la pertinence pratique, d'autant plus que de multiples textes son nécessaires à leur application. Les éléments relatifs aux pratiques demeurent donc, pour l'instant, vraisemblablement ceux précédemment constatés dans l'étude menée à la fin des années 1990.

Ces pratiques sont extrêmement variables d'une île à une autre, voire d'une municipalité à une autre, en fonction le plus souvent de l'ancienneté des occupations et donc des modalités d'occupation ou d'appropriation du sol. On se trouve donc face à une extrême diversité des pratiques et des réalités domaniales et foncières, incluant tout aussi bien des vastes domaines appropriés (par exemple sur l'île de Santiago), que des occupations sans titre, plus ou moins légitimes, en zone rurale comme en zone urbaine. On doit souligner ici la forte croissance de l'habitat spontané dans les villes qui connaissent le plus fort développement, comme Praia la capitale. À l'inverse, le contrôle apparaît plus facile dans une île comme Sal où les terrains sont sans statut juridiquement établi. L'État, et donc la municipalité, peuvent en disposer.

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

Les municipalités sont responsables de l'administration et de la gestion des biens constituant leurs domaines public et privé. Par ailleurs, elles ont la charge de la gestion des biens des domaines public et privé de l'État qui sont situés sur le territoire municipal, sauf certaines exceptions dûment prévues par la loi, délibération ou décision des organes compétents de l'État¹⁵. Ces dispositions, comme on l'a indiqué plus haut, demeurent largement virtuelles sur le plan institutionnel, faute d'une clarification précise des compétences administratives, mais aussi faute d'une organisation et d'une logistique municipale appropriées. Mais dans le même temps, les présidents des municipalités se comportent bel et bien en responsables domaniaux et fonciers.

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

● Les dispositions générales

Les finances locales sont régies par deux lois de 1998, l'une relative aux finances municipales¹⁶, l'autre à l'impôt unique sur le patrimoine¹⁷. Ce dispositif remplace celui mis en place en 1990 qui avait

¹⁵ Cf. art. 27, al. 1 et 2, loi n° 134/V/95 : « (...) 1. Administração e gestão dos bens do domínio público e privado municipal. 2. Gestão local de bens do domínio público ou privado do Estado situados no território municipal, salvo nos casos expressamente excluídos por lei, deliberação ou decisão dos órgãos competentes do Estado. »

¹⁶ Lei n° 76/V/98 de 7 de Dezembro, de Finanças locais ; loi du 7 décembre 1998, sur les finances locales.

déjà pour finalité de permettre aux municipalités de mieux gérer leurs recettes. Ce texte transférait également au profit des municipalités les recettes résultant de cinq impôts jusque-là collectés au profit de l'État, dont deux à base ou référence foncière : l'impôt foncier rural et l'impôt foncier urbain¹⁸.

Les textes de 1998 ont été pris avec comme objectif de simplifier les choses. À cette fin, un certain nombre de mesures ont été précisées par la législation. Après le rappel de quelques points classiques (les municipalités disposent d'un patrimoine propre et de l'autonomie financière, les impôts et taxes municipaux ne peuvent être créés que si la loi le prévoit, etc.), la loi n° 76/V/98 énumère les recettes municipales potentielles.

En particulier, il convient de citer surtout « *le produit de l'impôt unique sur le patrimoine* », mais aussi, même s'ils sont moins importants, les taxes et impôts touristiques, sur le commerce informel, sur les véhicules automobiles, sur l'environnement, et encore les recettes tirées de la gestion des services municipaux, de la gestion des biens des domaines publics et privés municipaux, de l'occupation du domaine public, de l'occupation et de l'utilisation des places de marchés et de foires (art. 4 et 5, loi n° 76/V/98 du 7 décembre 1998).

La loi prévoit également que toute alienation d'un bien patrimonial municipal doit être réalisée par vente aux enchères ou par appel d'offres, selon les modalités prévues par les dispositions légales en vigueur (art. 8, loi n° 76/V/98).

Il est à souligner que « *la liquidation et le recouvrement des impôts municipaux sont de la responsabilité des municipalités* » (art. 16, loi n° 76/V/98), ces travaux pouvant être réalisés avec l'appui des services de l'État ou de partenaires spécifiques, cette disposition étant particulièrement importante pour la gestion de l'impôt unique sur le patrimoine.

● L'impôt unique sur le patrimoine

Le régime de cet impôt est fixé par la loi n° 79/V/98 du 7 décembre 1998. Cet impôt à caractère municipal est unique.

Il est fonction de plusieurs critères : valeur patrimoniale fiscale des biens situés sur le territoire municipal, qu'il s'agisse de propriétés agricoles, de terrains à construire ou de terrains urbains ; valeur des cessions onéreuses ou gratuites de biens meubles et immeubles soumis à l'enregistrement ; valeur des opérations relatives aux sociétés soumises à la formalité de l'enregistrement ; plus-value résultant de la valorisation des terrains par la construction, la revente, etc. La valeur patrimoniale fiscale est évaluée par évaluation, laquelle tiendra compte notamment des modifications intervenues, de l'aspect esthétique extérieur, des services disponibles (eau, égouts, etc.)¹⁹.

La loi insiste sur le fait que les règles relatives à la détermination de l'assiette, à la liquidation et au recouvrement de l'impôt devront être aisément compréhensibles par les contribuables.

Les municipalités, compétentes par principe pour l'ensemble de la gestion de l'impôt, peuvent recourir aux services de l'État ou à des services spécialisés, créés pour ce faire, disposant de l'autonomie administrative et financière. Les travaux incluent notamment l'évaluation des propriétés, l'actualisation des registres fonciers, une contribution à la gestion du Cadastre rural ou urbain, l'inventaire et l'enregistrement des biens fonciers des autorités publiques²⁰.

Alain ROCHEGUDE et Caroline PLANÇON

¹⁷ Lei n° 79/V/98 de 7 de Dezembro, regula o Imposto unico sobre o Patrimonio ; loi portant réglementation de l'impôt unique sur le patrimoine.

¹⁸ Casas C., *Synthèse sur la décentralisation et sur les municipalités de la République du Cap-Vert*, Association des municipalités du Cap-vert, novembre 1996, p. 3.

¹⁹ Art. 6, loi n° 79/V/98 du 7 décembre 1998.

²⁰ Art. 10, loi n° 79/V/98 du 7 décembre 1998.

Annexe : Éléments de législation relatifs au Cap-Vert

• Organisation et administration du territoire

- Lei Constitucional nº 01/IV/92 de 25 de Setembro de 1992
- Decreto-lei nº 47/80 de 26 de Junho de 1980, estabelece as regras aplicaveis ao orçamento e contabilidade municipais
- Loi nº 47/III/89 du 13 juin 1989, portant statut des municipalités du Cap-Vert (abrogée par la loi nº 134 de 1995)
- Loi nº 48/III/89 du 13 juillet 1989, portant loi électorale municipale
- Décret-loi nº 52-A/90 du 4 juillet 1990, relatif à l'organisation et au fonctionnement des municipalités
- Decreto-lei nº 101-N/90 de 23 de Novembro de 1990, cria os gabinetes técnicos intermunicipais, adiante designados par Gati
- Decreto-lei nº 101-O/90 de 23 de Novembro de 1990, aprova a nova lei das finanças locais
- Decreto-lei nº 101-P/90 de 23 de Novembro de 1990, regula o estatuto jurídico dos mediadores de seguros
- Decreto-lei nº 106/90 de 8 de Dezembro 1990, define a associaçâo de municipios
- Decreto nº 110/90 de 8 de Dezembro de 1990, regula a requisição para os serviços municipais, serviços autônomos ou empresas municipais, do pessoal da Administração Central
- Decreto nº 112/90 de 8 de Dezembro, regula o destacamento de pessoal com funções policiais para prestar serviços aos municipios, enquanto não for organizado o corpo de polícia municipal
- Decreto nº 113/90 de 8 de Dezembro de 1990, estabelece a organização e o funcionamento dos serviços municipais autonomos
- Décret-loi nº 122/91 du 20 septembre 1991, modifiant certains articles de la loi nº 48/III/89, portant loi électorale municipale
- Décret-loi nº 123/91 du 20 septembre 1991, modifiant et abrogeant certains articles du DL nº 52-A/90 du 4 juillet 1990, sur l'organisation et le fonctionnement des municipalités
- Loi nº 14/IV/91 du 30 décembre 1991, relative au statut des élus municipaux
- Decreto-lei nº 24/94 de 11 de Abril de 1994, integra os serviços desconcentrados da Promoção social, no Município em cujo território exercem a sua actividade
- Decreto-lei nº 31/94 de 2 de Maio de 1994, altera o regime jurídico das Empreitas des Obras públicas
- Deliberação de Assembleia municipal aprovado em 4 de Maio de 1994, aprova o Código de posturas da Câmara municipal do concelho de São Filipe
- Loi nº 134/IV/95, approuvant le statut des municipalités
- Decreto-regulamentar nº 2/98 de 2 de Março de 1998, regula o processo de perda de mandato dos titulares dos órgãos municipais

- Decreto-regulamentar nº 3/98 de 2 de Março de 1998, fixa a remuneração base de delegado municipal
- Lei nº 76/V/98 de 7 de Dezembro, de finanças locais
- Lei nº 79/V/98 de 7 de Dezembro, regula o Imposto unico sobre o Patrimonio
- Decreto-regulamenta nº 7/98 de 7 de Dezembro de 1998, sobre o dever de informar que recai sobre os Municipios
- Lei nº 82/V/98 de 21 de Dezembro de 1998, cria o cargo de Governado Civil
- Decreto-lei nº 18/99 de 26 de Abril de 1999, aprova o regulamento do Imposto unico sobre o Patrimonio
- Decreto-lei nº 21/99 de 26 de Abril de 1999, define o perfil e competência do Delagado municipal
- Decreto-lei nº 22/99 de 26 de Abril de 1999, permite aos municipios, o uso dos meios informáticos na contabilidade municipal
- Decreto-regulamentar nº 2/99 de 26 de Abril de 1999, fixa o vencimento mensal e demais regalias conferidas ao Governador civil

● **Domaines/Foncier**

- Decreto-regulamentar nº 6/98 de 7 de Dezembro, sobre a organização do Cadastro e do inventario e a elaboração geral dos bens do Estado
- Loi nº 5/VII/2007 du 22 janvier 2007, autorisant le Gouvernement à légiférer sur le régime juridique des terres et l'expropriation pour cause d'utilité publique
- Decreto Legislativo nº 2/2007 de 19 de Julho 2007, estabelece os principios e normas de utilização de solos, tanto pelas entidades publicas como pelas entidades privadas
- Decreto Legistativo nº 3/2007 de 19 de Julho 2007, regula e expropriação de imoveis e de direitos a este relativo, pela extinção da titularidade do expropriado e concomitante transferência desta para o Estado, auarquias locais ou quaisque outras entidades publicas ou privadas, por causa de utilidade publica e mediante justa indemnização

● **Divers**

- Lei nº 57/II/85 de 22 de Junho de 1985, define os principios fundamentais do planeamento urbanístico
- Decreto nº 130/88 de 31 de Dezembro de 1988, aprova o novo Regulamento geral de Construção e Habitação Urbana e revoga o Regulamento Geral de Construção e Habitação Urbana, aprovado pelo Diploma Legislativo nº 1 043 de Junho de 1950, e toda a legislação contraria ao presente diploma
- Decreto nº 118/92 de 28 de Setembro de 1992, aprova os novos Estatutos de Instituto de Fomento da Habitação
- Regulamento de alienação de lotes de terreno para construção ; Camara municipal de Porto Novo (BO da Republica de Cabo Verde 18 de Janeiro de 1993)
- Resolução nº 23/98 du 8 de Junho de 1998 (portant création de l'INAG)