

Guinée Conakry

I. Le cadre général

La République de Guinée est un pays de taille moyenne, de 245 857 km². Sa population est estimée en 2008 à 10,1 millions d'habitants, avec un taux de croissance démographique de 2,16 % et une densité de 41 hab./km² ; cette population est largement urbaine, 37 %, principalement concentrée dans la capitale, Conakry¹.

Économiquement, le pays est potentiellement riche avec des ressources minières considérables et diversifiées (bauxite, or, diamants, fer), avec un potentiel forestier, avec la possibilité de produire de l'énergie hydro-électrique, mais aussi de fortes potentialités agricoles, aussi bien pour les cultures de rente que pour celles alimentaires. Mais la valorisation effective de ces ressources ne semble pas profiter à la population puisque cinquante ans après l'Indépendance, le PIB par habitant demeure très faible, 410 \$.

Depuis son accession à l'Indépendance le 2 octobre 1958, jusqu'en 1984, date de la prise de pouvoir par l'armée, la République de Guinée a vécu sous un régime totalitaire, largement coupée du reste du monde à l'exception de certains pays de l'Est, et dans un contexte notamment économique marqué par l'absence de l'initiative privée. Une évolution récente est survenue, au décès du président Conte, en décembre 2008, sous la forme d'un coup d'État militaire. Un nouveau Gouvernement s'est installé qui, à défaut d'une légitimité incontestable sur le plan constitutionnel et vis-à-vis de l'extérieur, semble, sur le plan national, décidé à procéder à un certain nombre de changements dans la gestion publique et à sanctionner les faits de corruption qui avaient entaché le régime précédent.

II. L'organisation administrative territoriale

En vertu des dispositions de la Loi fondamentale de 1991², telles que modifiées et complétées par le référendum constitutionnel du 11 novembre 2001, « *l'organisation territoriale de la République est constituée par les circonscriptions territoriales et les collectivités locales. Les circonscriptions territoriales sont les régions, les préfectures, les sous-préfectures, les quartiers et districts. Les collectivités locales sont les communes urbaines et les communautés rurales de développement. La création des circonscriptions territoriales, leur réorganisation et leur fonctionnement relèvent du domaine réglementaire. La création des collectivités locales et leur réorganisation relèvent du domaine de la loi* » (art. 88, révisé en 2001, de la Constitution). Les préfectures qui, jusqu'au changement constitutionnel, faisaient partie des collectivités décentralisées, sont donc retirées du dispositif. Pour compléter celui-ci, il faut y ajouter la ville de Conakry qui dispose d'un statut particulier.

Des collectivités décentralisées sont en place depuis 1992, à l'issue d'un programme initié en 1986. Un nouveau Code des collectivités locales (CCL) a été adopté en mai 2006 par l'Assemblée nationale. Le texte n'a pas été promulgué par la voie ordinaire, par le président de la République, mais en vertu de l'article 65 de la Constitution, « *En cas de non-promulgation d'une loi par le président de la République dans les délais fixés (dix jours), la loi entre en vigueur.* » Il faut donc en conclure que le texte est applica-

¹ « 50 ans Guinée : 1958-2008 », numéro spécial n° 1 de la revue *Jeune Afrique*, 2008.

² Loi fondamentale de la République de Guinée, *Journal officiel*, numéro spécial, 10 mai 1991.

ble. Le problème est que les textes d'application (décrets et arrêtés) sont en cours de préparation. En attendant ces textes, la question est donc de savoir quelles dispositions appliquer. En effet, l'article 536 du nouveau code abroge expressément les textes antérieurs contraires, « *notamment celles contenues dans les textes suivants...* », l'article énumérant alors une liste de ces textes mais qui ne recouvrent pas complètement la liste des textes antérieurs. On se retrouve alors devant une difficulté désormais classique, celle de déterminer avec précision l'état du droit relatif à la matière. On peut regretter ici que le législateur, dans un texte de 537 articles n'ait pas pu, ou voulu, ou su, abroger complètement toutes les dispositions antérieures et, en quelque sorte, « remettre les compteurs à zéro » en matière de décentralisation. Pour que la nouvelle législation s'applique, il faut donc aujourd'hui procéder à une lecture attentive et croisée de l'ensemble des textes anciens et nouveaux pour connaître le droit applicable ; c'est fondamental pour les collectivités décentralisées qui avaient été mises en place jusque-là.

Le nouveau code précisant le dispositif d'une administration territoriale décentralisée et induisant une nouvelle répartition des pouvoirs et des ressources entre l'Administration centrale et déconcentrée et les collectivités locales, reprend globalement l'architecture d'ensemble précédente. On retrouve donc les communes urbaines et les communautés rurales de développement (CRD)³, avec les mêmes caractéristiques communes : « *Elles sont dotées de la personnalité morale, d'autorités propres et de ressources* » (CCL, art. 2), avec une précision inhabituelle : « *Chaque collectivité est constituée de l'ensemble des citoyens qui ont leur domicile sur son territoire* » (art. 2 précité). Ces collectivités « *s'administrent librement par des conseils élus, qui règlent en leur nom, par les décisions issues de leurs délibérations, les affaires de la compétence de la collectivité locale* ». Les collectivités concourent avec l'État à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique, ainsi qu'à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie. Les ressources des collectivités proviennent de la fiscalité locale : impôts directs, taxes diverses et revenu du domaine ou exceptionnellement de subventions, dons, legs et emprunts.

Il faut surtout remarquer que le CCL ne fixe pas un régime spécifique pour chaque catégorie de collectivités locales, soit les communes et les CRD. L'ensemble du texte s'applique aux collectivités locales, indistinctement. On pourrait se demander si le législateur n'a pas voulu ainsi procéder à une sorte de généralisation de la communalisation sans aller jusqu'au bout, c'est-à-dire sans supprimer la distinction entre le mode rural et le mode urbain. De ce point de vue, il pourrait y avoir une grande différence avec les textes précédents (notamment l'ordonnance n° 19 de 1990 pour les communes urbaines et la n° 002 de la même année sur les communautés rurales, textes qui sont abrogés), sauf à considérer que les dispositions de ces textes non expressément contraires à celles du CCL demeurent applicables.

Les collectivités locales correspondent en même temps à des circonscriptions administratives, auxquelles il faut ajouter un niveau de base, celui constitué des districts ruraux (1 700) qui sont des sections de communautés rurales, et des quartiers urbains (270) qui sont des sections de base des communes, ces deux circonscriptions n'ayant pas le statut de collectivité et ne disposant ni de la personnalité juridique, ni de l'autonomie financière. Il faut ici souligner, car cela a provoqué un débat lors du Référendum constitutionnel de 2001, que ces quartiers urbains et districts ruraux sont des circonscriptions administratives de base du point de vue de l'organisation administrative de l'État⁴. La rédaction de l'article 3 du nouveau CCL sur le même objet n'a pas réglé la question : « *Les quartiers et les districts sont des sections de communes urbaines (CU) et communautés rurales de développement (CRD).* »

Les collectivités locales sont créées, modifiées ou supprimées par la loi ; « *la loi portant création de la collectivité locale détermine son type (commune urbaine ou communauté rurale de développement), sa dénomination, situe son chef-lieu et détermine ses limites territoriales* » (CCL, art. 18). Et le même CCL fixe à 38 le nombre de communes urbaines (33 à l'intérieur du pays et 5 à Conakry), et à 303 le nombre de CRD. Ce qui correspond, pratiquement, à une stabilisation du nombre des collectivités au regard de la situation actuelle. La reconnaissance d'une collectivité locale implique que celle-ci « *regroupe au moins 5 000 habitants d'une ou plusieurs localités limitrophes unis par un sentiment de solidarité qui résulte du voisinage* » (art. 83, CCL).

³ CCL, article 2.

⁴ Certains, notamment dans les représentations diplomatiques, ont interprété ce nouveau rattachement comme représentatif de la remise en cause de la décentralisation ; or, il faut le rappeler, ni les quartiers ni les districts ruraux n'ont jamais eu de personnalité juridique, ni d'autonomie financière.

Les compétences des collectivités locales ne sont pas différenciées selon qu'elles soient rurales ou urbaines. Le CCL, dans ses articles 27 à 33, énumère les compétences dévolues aux collectivités. On remarquera que cette énumération n'inclut pas le principe classique de compétence générale pour les affaires locales, ce qui était déjà annoncé dans l'article 2 qui renvoyait aux « *affaires de la compétence de la collectivité locale* », donc aux articles 27 et suivants qui, on l'a indiqué ci-dessus, fixent une énumération précise des compétences possibles. Et ce même si selon une formule classique, « *le conseil local règle par ses délibérations les affaires de la collectivité* » (art. 106, CCL), dans la mesure où le même article dispose ensuite que : « *il prend des décisions sur tous les objets couverts par les domaines de compétence de la collectivité...* ».

Les collectivités disposent d'instances spécifiques qui sont le conseil de la collectivité et son exécutif (art. 84, CCL). L'appellation de ces instances varie selon qu'on est en présence d'une collectivité urbaine ou d'une collectivité rurale. Dans le cas de la commune rurale, il s'agit du conseil communautaire ; dans le cas de la commune urbaine, on parle de conseil communal. De la même manière, pour l'exécutif, il appartient au président du conseil qui est selon le cas le maire ou le président de la CRD (art. 84, CCL). À la différence de ce qui se faisait avant, les conseillers sont désormais tous élus. L'exécutif local est élu par le conseil local parmi ses membres (art. 132, CCL).

Le régime de tutelle est fixé par la loi. Au niveau central, l'autorité juridiquement compétente pour exercer la tutelle sur les collectivités décentralisées est le ministère en charge de la Décentralisation et du Développement local. L'exercice effectif de cette tutelle se fait par délégation de pouvoir aux représentants du Gouvernement au niveau déconcentré (gouverneurs, préfets et sous-préfets) qui jouent le rôle de tutelle rapprochée.

Le contrôle ne peut porter que sur la légalité et non sur l'opportunité.

Juridiquement, « *les actes pris par les collectivités locales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou à leur notification aux intéressés, ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'État dans la préfecture ou à son délégué pour les actes visés à l'article 70, à l'exception des actes pour lesquels un agrément ou une approbation sont expressément requis par la loi, qui ne sont exécutoires qu'après obtention de cet agrément ou de cette approbation* » (art. 351, CCL). Il faut ici préciser que sont concernés par l'article 70 les actes suivants : « *1) les délibérations et décisions du conseil ; 2) les décisions prises par délégation du conseil... ; 3) les décisions réglementaires et individuelles prises par l'autorité exécutive locale dans l'exercice de son pouvoir de police ; 4) les actes à caractère réglementaire pris par les autorités locales dans tous les autres domaines qui relèvent de leur compétence en application de la loi* », ces actes devant être transmis à la préfecture, laquelle dispose de quinze jours pour se prononcer, faute de quoi, les actes sont réputés exécutoires.

Sont soumis à l'obligation de l'approbation préalable les actes relatifs aux finances et à la gestion du patrimoine de la collectivité.

● La ville de Conakry

Elle est régie par un « Statut particulier », défini par l'ordonnance n° 002/PRG/SGG/89 du 5 janvier 1989 portant statut particulier de la ville de Conakry. Ce texte ne figure pas dans la liste de ceux abrogés et il faut donc supposer qu'il continue de s'appliquer, du moins tant que ces dispositions ne sont pas contraires à celles du CCL sauf à considérer que l'ensemble du régime juridique de Conakry constitue une exception et qu'il n'est pas concerné par les innovations intervenues. C'est par exemple le cas pour la constitution des conseils de communes et de la ville. La description qui suit est donc faite sous ces réserves. Ce statut met en place cinq collectivités territoriales décentralisées, les communes de Conakry, chacune dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Ces communes, qui ont remplacé le découpage préfectoral antérieur, sont « coiffées » par une instance à la fois intercommunale et supra-communale, la « ville de Conakry ». Les communes comme la ville sont en même temps des collectivités et des circonscriptions administratives de l'État⁵. Chacune des communes de Conakry comprend des quartiers qui sont dits « *sections de communes* ».

⁵ Art. 2, ordonnance n° 003/PRG/SGG/89 du 5 janvier 1989, portant organisation des communes de la ville de Conakry.

Chaque commune est administrée et gérée par un conseil communal (organe délibérant)⁶, un maire (organe exécutif) et des services techniques et administratifs. Le principe de l'unicité de caisse a été maintenu, le comptable ou receveur communal étant un fonctionnaire du ministère des Finances qui agit en même temps pour le compte de l'État.

La ville de Conakry constitue un échelon supracommunal d'orientation, d'initiative, de coordination et de contrôle. En même temps, elle gère des fonctions et des services d'intérêt intercommunal. Son administration est assurée par un gouverneur⁷, nommé par décret (organe exécutif), qui est aussi le président du Conseil de ville, un Conseil de ville (organe délibérant)⁸ qui délibère notamment sur l'urbanisation, les actes de disposition du domaine de la ville, la voirie (art. 8, ordonnance n° 002/PRG/SGG/89), et des services techniques et administratifs.

Tableau : Organisation administrative et décentralisation en Guinée

Circonscription administrative	Nb	Collectivité locale	Nb	Personnalité morale	Autonomie financière	Instance délibérante	Exécutif
Préfecture							Préfet nommé par décret
Ville de Conakry (1)							Gouverneur nommé par décret
		Ville de Conakry		Oui	Oui	Conseil de ville composé des maires des communes, des représentants des conseils communaux, et de représentants des organismes à caractère économique et social	Président du Conseil de ville, qui est de droit le gouverneur
		Communes de Conakry	5	Oui	Oui	Conseil communal composé d'élus et de représentants des organismes économiques et sociaux	Maire élu par le conseil en son sein
Commune urbaine (2)	33	Commune urbaine	33	Oui	Oui	Conseil communal composé	Maire élu par le conseil communal
Communauté rurale de développement (3)		Communauté rurale de développement	303	Oui	Oui	Conseil communautaire composé d'élus	Président élu par le conseil en son sein
District rural	1 700			Non	Non	Conseil de district consultatif	
Quartier urbain	270			Non	Non	Conseil de quartier consultatif	

⁶ Le conseil communal est composé de deux collèges : un composé des représentants élus de la population, l'autre des représentants des groupements à caractère économique et social désignés par l'autorité de tutelle (au maximum le quart du nombre des élus). Un peu comme au Sénégal avant la réforme de 1996.

⁷ Le gouverneur est à la fois autorité de la collectivité décentralisée et autorité de l'État.

⁸ Ce conseil est composé d'un collège des représentants des conseils communaux (élus au sein de ceux-ci, les maires étant représentants de droit) à raison de cinq par commune, et un collège représentant les organismes à caractère économique et social, désignés par décret.

Remarques :

1. Conakry dispose d'un statut particulier à la fois administratif et décentralisé. Sur ce dernier point, la ville constitue une sorte de super-commune subdivisée en communes urbaines de droit commun, même si les compétences de celles-ci ont été modulées en fonction des contraintes et possibilités de l'intercommunalité.
2. La commune urbaine correspond au regroupement d'au moins 5 000 habitants, unis par une solidarité de voisinage, désireux de traiter de leurs propres intérêts, et capables de trouver les ressources nécessaires à leur action. Elle est à la fois circonscription administrative et collectivité, le Maire assumant le rôle de représentant de l'État et de la commune.
3. La même remarque s'applique à la communauté rurale.

III. La gestion domaniale et foncière

On peut dire que, comme dans beaucoup d'autres domaines, la Guinée a connu deux grandes périodes dans sa gestion domaniale.

Dans une première phase, les principes sont simples :

- 'État seul peut être propriétaire du sol, même si celui-ci supporte des constructions, aménagements et plantations appartenant à des personnes physiques ou morales⁹. Ce principe établi par les textes a fait l'objet d'une confirmation non équivoque dans une circulaire du ministre de l'Intérieur : « *Nul ne saurait se prévaloir d'un quelconque droit des terrains nus non mis en valeur, l'État étant le seul propriétaire du sol et du sous-sol de la République de Guinée.* »¹⁰ Cette affirmation doit toutefois être nuancée par le fait que la loi reconnaît l'existence de la propriété privée à travers les régimes de la transcription et de l'immatriculation ;
- ne peuvent être reconnus comme droits d'usage (donc comme droits coutumiers ou droits d'occupation), que les droits exercés sur des terrains construits, plantés ou cultivés. On pourrait le dire autrement : ne peuvent être reconnus que les droits fondant une occupation validée par une mise en valeur du terrain considéré¹¹ ;
- lorsque les terrains sont nus, tout candidat à l'occupation doit obtenir une autorisation administrative préalablement à son installation sur le terrain ;
- le droit de propriété dûment établi, soit par la transcription, soit par l'immatriculation, est reconnu, mais il peut être remis en cause en cas de défaut de mise en valeur. Le constat de cette carence permet en effet le retour du terrain au domaine privé de l'État¹².

Ces principes généraux définissent donc un système assez classique dans lequel l'État s'attribue les prérogatives du maître principal de la terre.

Dans une deuxième étape, correspondant au changement politique qui se concrétise depuis le début des années 1990, on a assisté à une « libéralisation », une « désétatisation » de la terre, comme en témoigne le nouveau Code domanial et foncier du 30 mars 1992¹³.

De nouvelles évolutions sont sans doute en train de se construire, en tenant compte de l'expérience des plans fonciers ruraux, permettant d'accéder à une nouvelle gestion foncière décentralisée, permettant la reconnaissance des droits coutumiers locaux comme en atteste la *Déclaration de politique foncière en milieu rural* adoptée au début des années 2000 par le Gouvernement. Cette Déclaration s'appuie sur un

⁹ Art. 1, décret du 10 janvier 1962.

¹⁰ Circulaire du 10 janvier 1974.

¹¹ Art. 2, décret du 5 mai 1962.

¹² Art. 1 et 2, décret du 20 février 1961 (*Journal officiel*, 1^{er} mars 1961, p. 86) qui font obligation à tout détenteur de titre foncier portant sur des terrains nus depuis trois mois, de les mettre en valeur dans un délai de six mois, sous peine de confiscation au profit du domaine de l'État guinéen.

¹³ Ordonnance n° 0/92/019 du 30 mars 1992, portant Code foncier et domanial (*Journal officiel*, numéro spécial de mai 1992).

constat : « En dépit de l'instauration, avec le Code foncier et domanial (CFD) de 1992, d'un régime foncier libéral fondé sur le respect de la propriété privée de la terre, on constate que les droits des exploitants et des propriétaires traditionnels demeurent précaires et aléatoires » (Déclaration, point 6). Ce qui justifie que dans les axes stratégiques, on puisse lire : « En matière de propriété foncière, contrairement aux dispositions légales, les pratiques locales distinguent la propriété directe de la propriété utile du sol. Afin de consacrer et consolider les pratiques locales, pour qu'elles ne soient pas contraires aux objectifs et principes fondamentaux de la lutte contre la pauvreté, d'équité et de justice, des textes complémentaires du CFD seront adoptés. Ils seront conçus de manière flexible afin que puisse être prise en compte toute la diversité des situations et assurer une équité par rapport à l'accès et à l'utilisation durable des ressources foncières » (Déclaration, point 37). Et pour faciliter cette nouvelle approche du Foncier, la décentralisation apparaît comme un axe stratégique majeur, concrétisé par les quelques éléments suivants de la Déclaration : « Le plan foncier répond assez bien à cet objectif. Tenu et géré par les CRD (communautés rurales de développement), il constitue un instrument puissant au service des communautés... En outre, il ouvre la voie à l'imposition locale de la propriété foncière » (point 45). « Le Gouvernement prendra des dispositions pour investir les CRD de responsabilités effectives dans la gestion des ressources foncières dont elles tirent leur subsistance » (point 46). « Pour réaliser ses objectifs en matière de décentralisation de la gestion foncière, le Gouvernement entamera une révision des dispositions du CFD.... » (point 49).

Tableau : Gestion domaniale et foncière en Guinée

Nature domaniale	Contenu	Caractères juridiques	Instruments de gestion	Acteur(s) concerné(s)
Domaine des personnes publiques (État et collectivités)	Comprend : - les composantes du domaine public (naturel et artificiel), et - celles du domaine privé : . les terrains immatriculés au nom de l'État	Inaliénabilité Insaisissabilité Imprescriptibilité Affectation Droit de disposition selon les règles du Code civil et de l'immatriculation	Concessions et autorisations provisoires d'occuper Affectation à des services publics Cessions, locations, donations et autres droits réels	État et/ou circonscriptions administratives (département, sous-préfecture, circonscription urbaine) État : Administration des Domaines et Conservation foncière, plus Administration en charge du Plan foncier
Propriété privée	- Terrains immatriculés au nom d'une personne privée - Tout terrain occupé en vertu d'un document ou acte administratif autre que le titre foncier - Tout terrain occupé de manière continue, paisible, personnelle et de bonne foi	Droit de propriété selon les règles du Code civil et de l'immatriculation	Cessions, locations, donations, etc.	Administration en charge du Plan foncier, Conservation foncière, et commissions foncières

Nature domaniale	Contenu	Caractères juridiques	Instruments de gestion	Acteur(s) concerné(s)
Domaine coutumier	Terrains objet de droits coutumiers sont assimilés à la catégorie précédente			
Domaine indéfini	Terrains n'appartenant à aucune catégorie précédente, donc terrains inoccupés et non revendiqués	Possibilité d'aliénation	<p><u>Terrains urbains</u> : cession conditionnelle avec clause de mise en valeur, par le maire de la commune</p> <p><u>Terrains ruraux</u> : cession conditionnelle avec clause de mise en valeur par le préfet</p>	<p>Administration municipale et commission foncière municipale</p> <p>Administration territoriale et commission foncière préfectorale</p>

• Le dispositif législatif et réglementaire

Le nouveau dispositif confirme le principe de la propriété : « *L'État ainsi que les autres personnes physiques et les personnes morales privées peuvent être titulaires du droit de propriété sur le sol et les immeubles qu'il porte, et l'exercer selon les règles du Code civil et celles du présent code.* »¹⁴ Ce texte appelle deux remarques principales. D'abord, il réunit à nouveau, dans l'accès à la terre, le droit sur le sol et celui sur les aménagements qui peuvent y être réalisés ; c'est un changement fondamental avec le système juridique précédent. Ensuite, il ne mentionne pas les collectivités locales, ce qui est pour le moins paradoxal dans un contexte qui est celui de la décentralisation.

Ce droit de propriété est constaté « *par l'inscription de l'immeuble sur le plan foncier tenu, pour chaque collectivité territoriale, au niveau de la commune urbaine ou de la communauté rurale de développement* », et il requiert aussi « *l'immatriculation de l'immeuble sur le livre foncier tenu par le service de la conservation foncière* »¹⁵ ; ce que l'on peut traduire par inscription au Cadastre et au livre foncier. C'est le système de l'immatriculation qui est ainsi redessiné, le concept de « *plan foncier* » reprenant les caractéristiques techniques du Cadastre¹⁶. Il est ici important de souligner que pour éviter toute équivoque, il est clairement affirmé que « *le plan foncier, qui est un document administratif, ne constitue pas en lui-même un titre de propriété* »¹⁷, ce qui devrait limiter les habituels conflits de compétence, voire les abus de la part d'agents du Cadastre que l'on rencontre trop souvent, sous réserve cependant que les mesures adéquates soient prises pour confirmer ce principe dans les pratiques administratives. C'est dans le même esprit, sans doute, qu'il faut lire l'article 139 de l'ordonnance n° 92/019 qui prévoit que « *préalablement à toute demande d'immatriculation, l'immeuble non clôturé doit être, par les soins du propriétaire, déterminé quant à ses limites au moyen de bornes* ». Cette approche est évidemment très différente de celle du décret de 1932 qui faisait du bornage une des étapes importantes de l'immatriculation, puisque permettant, en fait, la publicité de l'opération sur le terrain.

¹⁴ Art. 1, ordonnance n° 0/92/019 précitée.

¹⁵ Art. 3, ordonnance n° 0/92/019 précitée.

¹⁶ Selon l'article 4, le plan foncier est composé d'un document graphique d'ensemble (la mappe), de fiches parcellaires, de fiches individuelles avec identification des ayants-droits et de leur qualité.

¹⁷ Art. 8, ordonnance n° 92/019 précitée.

Outre le droit de propriété, et dans la logique d'un système conçu autour de celui-ci, on trouve tous les droits réels classiques, lesquels pour être validés doivent être inscrits au livre foncier, et sont soumis, pour certains, à des dispositions spécifiques qui sont précisées par le code¹⁸.

La question fondamentale qui se pose évidemment au moment de la publication du texte et compte tenu de la législation précédente, est de savoir qui peut être considéré comme propriétaire. La réponse est multiple.

On trouve d'abord les titulaires d'un titre foncier, ce qui va de soi. Puis, comme il faut bien sûr tenir compte des réalités, la loi prend en compte toutes les occupations fondées sur un document ou acte administratif autre que le titre foncier¹⁹. Enfin se pose, comme toujours, le problème des occupations sans titre, sans document, qui peuvent donc être coutumières ou spontanées sur certains terrains de l'État. Comme il n'est pas possible de nier toutes ces situations en dépit des textes précédents qui étaient censés y avoir mis fin par prescription, l'ordonnance reconnaît la qualité de propriétaire à « *tous les occupants, personnes physiques ou morales, justifiant d'une occupation paisible, personnelle, continue et de bonne foi d'un immeuble à titre de propriétaire* »²⁰. Cette caractérisation pose évidemment de multiples problèmes. Le texte a essayé de fournir quelques précisions susceptibles de fonder l'appréciation des critères proposés, et surtout il permet la preuve par tous les moyens de la bonne foi du revendiquant. Il est intéressant de noter que l'occupation peut être attestée par « *la mise en valeur de l'immeuble conformément aux usages locaux ou par une enquête publique et contradictoire* »²¹.

Il se pose alors le problème des terrains qui ne relèvent d'aucun des statuts précédents. Cela recouvre sans doute partiellement les biens vacants et sans maître. L'ordonnance évoque « *l'absence d'occupation* »²². Paradoxalement, le régime des biens en question n'est traité que sous l'angle de leur administration. Ces biens peuvent être « *aliénés* ». Le principe est curieusement affirmé alors même qu'il n'y a pas de propriétaire, donc *a priori* personne disposant du pouvoir de céder. Cela explique sans doute le régime ambigu qui est ici appliqué et qui évoque celui d'une cession conditionnelle. Le pouvoir d'attribuer ces terrains, moyennant finances²³, relève, pour les terrains situés sur une communauté rurale de développement, du préfet, et pour les terrains situés sur une commune urbaine, du maire de celle-ci. L'arrêté d'attribution précise : « *s'il y a lieu, les conditions particulières, notamment de mise en valeur auxquelles est soumise l'attribution* ». Le terrain est inscrit au plan foncier, et le titre foncier est établi au nom du bénéficiaire. Les conditions de mise en valeur sont également mentionnées et ne seront radiées qu'après avoir été satisfaites. À défaut, l'Administration peut opérer son droit de reprise. Durant la période conditionnelle, aucune cession du terrain n'est possible, sans accord de l'autorité compétente.

L'expropriation demeure prévue par la loi pour des besoins d'utilité publique, laquelle n'est que l'une des « *atteintes au droit de propriété nécessitées par l'intérêt général* » qui font l'objet du titre 3 de l'ordonnance. En font aussi partie « *une réglementation du droit de propriété dans un but d'urbanisme, d'aménagement rural, de recherche ou d'exploitation minière, de sauvegarde de l'environnement, et (...) l'édiction de servitudes d'utilité publique* »²⁴.

À côté des règles relatives à la propriété et aux droits assimilés à celles-ci, la nouvelle législation fait une place particulière aux « *particularités du droit de propriété des personnes publiques* »²⁵. Contrairement à ce que l'on pourrait imaginer, cela regroupe non seulement ce qu'il est convenu habituellement d'appeler le domaine privé, mais aussi le domaine public. Autrement dit, le texte affirme clairement le

¹⁸ L'article 14 de l'ordonnance n° 92/019, portant Code foncier, énumère les droits en question : usufruit, usage et habitation, servitudes, actions en justice immobilières, privilèges et hypothèques, droit de superficie (art. 15 du Code foncier), antichrèse (art. 16), l'emphytéose (art. 17 à 27 du Code foncier), le bail à construction (art. 28 à 38 du Code foncier).

¹⁹ Il y a donc les titulaires de livret foncier, de permis d'habiter ou d'autorisation d'occuper, tous documents correspondant à l'application de la législation antérieure (art. 39-2, ordonnance n° 92/019).

²⁰ Art. 39-3, ordonnance n° 92/019.

²¹ Même référence.

²² Art. 40 à 48, ordonnance n° 92/019.

²³ L'attributaire paye une redevance unique et « le cas échéant, une participation permettant de couvrir au minimum le montant des dépenses engagées par la collectivité pour aménager le terrain considéré » (art. 44, ordonnance n° 92/019).

²⁴ Cf. art. 54, ordonnance n° 92/019.

²⁵ Cf. titre 4 de l'ordonnance n° 92/019.

droit de propriété de l'État (ou des collectivités et des établissements publics) sur le domaine public, alors que le régime juridique de celui-ci est justement conçu pour ne pas être assimilé au domaine privé²⁶.

Par-delà cette remarque liminaire, il faut s'en tenir à constater que les dispositions relatives au domaine public ne se caractérisent pas par leur originalité. On retrouve en effet les composantes habituelles de ce domaine (naturelles et artificielles), les règles fondamentales de l'inaliénabilité et de l'imprescriptibilité, ainsi que des dispositions relatives à l'occupation et à l'exploitation de ce domaine.

L'identification des biens du domaine privé est par contre susceptible de générer de multiples problèmes. « *Les biens des personnes publiques qui ne font pas partie du domaine public constituent le domaine privé.* »²⁷ Toute la question est de savoir comment on identifie les biens des personnes publiques hormis ceux qui sont déterminés clairement comme tels, c'est-à-dire justement ceux du domaine public. La question est d'autant plus pertinente que les précisions données par d'autres articles du même texte ne simplifient pas les choses. Certes, on peut reconstituer ce contenu domanial : terres immatriculées au nom des personnes publiques, terres expropriées ou préemptées, terres du domaine public déclassées. Mais il eut été assurément préférable d'avoir cette énumération plutôt que la formule vague évoquée plus haut²⁸. Ce qu'il est important de noter, c'est que dorénavant, tous les biens immeubles du domaine privé doivent être immatriculés, dès leur entrée dans ce domaine. Cela n'écarte pas certains pouvoirs domaniaux, comme on l'a vu précédemment puisque les terrains sans occupation relèvent de l'Administration, mais ils ne rentrent plus automatiquement dans le domaine privé de celle-ci.

Un dernier point mérite d'être examiné : celui des dispositions transitoires. Comme cela a été montré, la réforme de 1992 constitue un changement considérable par rapport au système en vigueur jusque-là. Il existait donc, au moment de la publication du nouveau texte, un certain nombre de situations plus ou moins précises juridiquement. Elles sont en principe couvertes par les dispositions concernant les modalités de la propriété qui ont été examinées plus haut. Mais le législateur a voulu aller plus loin, supprimer toutes équivoques possibles. C'est ainsi qu'il est clairement précisé que tous les actes et statuts domaniaux et fonciers valables au moment de la date d'entrée en vigueur du nouveau texte sont confirmés et « *continuent de produire leurs effets* »²⁹, et mieux, que livrets fonciers, permis d'occuper ou d'habiter sont transformables en titre foncier (art. 234), ce qui avait déjà été prévu dans d'autres articles précédents.

Il est par contre curieusement placé dans ces mêmes dispositions transitoires et diverses, une disposition presque « révolutionnaire », perdue dans un article un peu fastidieux qui énumère des modifications apportées par l'ordonnance à un certain nombre d'articles du Code civil³⁰. Il s'agit d'un changement apporté à l'article 543 de ce code qui devient : « *La propriété du sol emporte celle du dessus et du dessous* », ce qui est évidemment de nature à bouleverser presque totalement les règles applicables aux mines et carrières. Il s'agit là d'une innovation considérable et semble-t-il, unique, dans les pays africains, au moins de tradition francophone.

● L'organisation administrative

L'exercice de la réglementation et du contrôle de l'utilisation du sol (y compris le domaine public) dépend en Guinée des services de l'État (centraux et déconcentrés) et partiellement des autorités décentralisées.

²⁶ On retrouve une fois encore le résultat de la confusion permanente, chez beaucoup de responsables et de cadres administratifs, entre le domaine public et le domaine privé, provoquée par la difficulté évidente, sauf pour le juriste, de bien différencier ce qui « appartient » à l'État, le domaine privé, et ce qui lui est confié en garde, le domaine public.

²⁷ Cf. art. 114, ordonnance n° 92/019.

²⁸ On retrouve ici, vraisemblablement, la persistance de l'esprit des législations précédentes dans lesquelles l'État et, dans une moindre mesure, les autres personnes publiques, bénéficiaient d'une sorte de prééminence domaniale, héritée du maître de la terre de jadis et du colonisateur plus récent.

²⁹ Art. 233, ordonnance n° 92/019. Ces dispositions visent les baux emphytéotiques ou à construction, les titres fonciers, les livrets fonciers et les permis d'occuper ou d'habiter.

³⁰ Art. 232, ordonnance n° 92/019.

Au niveau de l'État, il existe deux directions nationales particulièrement concernées : la direction générale de l'Aménagement foncier, et celle de l'Aménagement du territoire et du Tourisme³¹. Par ailleurs, un service de la Conservation foncière est chargé de la tenue du livre foncier, de la gestion de l'immatriculation, de la conservation des hypothèques (art. 9, ordonnance de 1992). Son organisation, son fonctionnement et la création de ses bureaux sont organisés et créés par décret pris en Conseil des ministres (art. 9). Le Cadastre juridique, mis en place à l'époque coloniale, n'a pas bénéficié de la maintenance nécessaire et est donc inadapté aux besoins aussi bien de la gestion domaniale et foncière qu'à ceux de la fiscalité. Cela demeure vrai même si de multiples travaux de topographie ont été menés dans le cadre de différents projets, notamment à caractère urbain.

Pour permettre le bon fonctionnement du système, « *il est créé auprès de chaque préfecture et auprès de chaque commune de la ville de Conakry une commission foncière...* » qui intervient pour les validations des droits d'occupation susceptibles de fonder la propriété, qui sert d'instance de conciliation dans les procédures d'expropriation, et qui, de manière générale, est chargée de « *donner son avis sur les opérations immobilières et sur toute question relative à l'orientation de la politique foncière de la collectivité territoriale* »³². Ce qui est surprenant, c'est de voir ainsi évoquées les collectivités alors que le même article posait le principe de l'implantation des commissions au niveau préfectoral. Les commissions sont de composition mixte, même si l'Administration y demeure majoritaire.

Ces commissions sont évidemment appelées à remplacer la commission domaniale nationale et des commissions au niveau de chaque région, qui étaient chargées d'examiner les demandes d'attribution et de transferts d'immeubles³³.

• Les pratiques foncières

En zone urbaine, le lotissement est devenu l'instrument unique, exclusif, de l'aménagement et de la gestion foncière³⁴, mais la plupart des lotissements ont été livrés sans équipement³⁵ et pour ainsi dire gratuitement jusqu'à une époque relativement récente. La décision de lotir est prise par l'Administration (l'État est propriétaire du sol !), les responsables coutumiers n'étant pas forcément consultés sur le projet. Cela ne veut pas dire qu'il n'y ait pas de compensation puisque s'est instaurée une règle, celle du « 1/3 - 2/3 ». Cette règle s'applique à des terrains mis en valeur³⁶. Le « propriétaire » se voit alors rétrocéder officiellement le tiers du terrain, après lotissement. On doit noter aussi que ces lotissements consistent souvent à redistribuer des zones déjà occupées arbitrairement, la production de parcelles légalisées n'ayant jamais pu s'adapter à la demande.

Toujours en zone urbaine, il faut souligner également l'importance, au moins à Conakry, des opérations de restructuration, en particulier dans la période 1978-1985. Ces opérations peuvent toucher soit des zones déjà urbanisées, soit des villages ou quartiers situés dans des zones en cours de lotissement. Ces opérations consistent souvent, comme dans le cas des lotissements, en un simple tracé de voiries et la mise en place de quelques équipements primaires, sans régularisation des situations foncières.

La pratique s'est donc concrétisée dans l'émergence du marché foncier non formel, fondé sur des pratiques prétendues coutumières. On trouve ici deux segments de marché, spécifiques mais parfaitement complémentaires, l'un à référence coutumière, l'autre plus « moderne » de caractère « marchand ».

³¹ La première regroupe les anciennes directions des Domaines et de la Topographie (gestionnaire du Cadastre).

³² Cf. art. 49, ordonnance n° 92/019.

³³ Cf. décret du 18 avril 1974 précité.

³⁴ Selon une estimation de 1989, entre 1960 et 1985, le lotissement aurait permis de maîtriser environ un tiers des extensions urbaines de Conakry, pour une surface de près de 1 500 hectares.

³⁵ Dans la pratique et comme dans beaucoup d'autres pays, le lotissement se limite souvent à un simple travail de maillage et de traçage des voies et parcelles telles qu'identifiées sur un plan, lui-même le plus souvent établi dans l'abstrait, c'est-à-dire sans tenir compte d'un support cartographique précisant les conditions morphologiques et hydrographiques du site.

³⁶ L'appréciation de la mise en valeur est laissée à l'appréciation du géomètre chargé du tracé des voies et de la délimitation des parcelles. Ce pouvoir, discrétionnaire, est évidemment source de multiples abus et négociations, le géomètre se trouvant en position d'arbitrer entre l'État et les « propriétaires coutumiers » non reconnus comme tels par celui-ci.

La filière prétendument coutumière est évidemment la plus importante et elle devrait être largement valorisée par le processus de décentralisation compte tenu de l'importance des pouvoirs reconnus aux collectivités locales et à leurs démembrements (quartiers, villages, etc.). La mécanique en est simple. Le candidat à l'attribution d'un terrain s'adresse au « propriétaire coutumier » en respectant les pratiques traditionnelles. Si le maître du terrain est d'accord pour l'installation, il doit consulter les instances de la communauté traditionnelle à laquelle il appartient, et si celle-ci marque son accord, la transaction, considérée comme une « donation », est valable. Mais dans la pratique, ce dispositif ne demeure traditionnel que dans une partie du monde rural, car dans les zones urbaines et dans certaines zones rurales, périurbaines ou particulièrement développées, il s'est mué progressivement en un système plus commercial, intéressé, monétisé.

Dans cette nouvelle manière de faire, on retrouve formellement le circuit traditionnel, mais il ne s'agit plus de pratiques personnalisées, ritualisées, mais plutôt d'une transaction portant sur un objet, le terrain, avec un prix marchandé. Le détenteur traditionnel en cédant autorise le nouvel arrivant à procéder à la mise en valeur du terrain. Comme dans le cas précédent, la transaction est officiellement une « donation » de plus en plus souvent matérialisée par un acte sous seing privé, plus ou moins authentifié par le conseil de la collectivité concernée.

Il faut souligner que l'État ne reconnaît pas ces transactions du marché informel.

Le développement des activités foncières depuis 1986 (résultant donc des changements provoqués par la Conférence administrative nationale du 9 septembre 1986), a été extrêmement vif et s'est traduit par une forte hausse des prix fonciers, notamment dans les zones urbaines et suburbaines, que ce soit sur le marché officiel ou sur le marché « coutumier », pendant que simultanément les propriétaires de ces terrains, chefs de famille ou maîtres de la terre, s'efforçaient de se faire reconnaître un véritable droit de propriété, contestant donc le droit fondamental et exclusif de l'État sur les terrains, urbains comme ruraux. À ce phénomène s'est ajouté, dans le même esprit, le résultat des transactions portant sur des parcelles loties, attribuées administrativement, mais considérées comme de pleine propriété par leurs attributaires, lesquels les ont revendues sans autorisation administrative.

Au total, la situation des parcelles, modernes ou de statut ancien, consiste dans une extrême opacité quant à l'identification des « propriétaires » ou occupants, et quant à la légitimité des droits de ceux-ci, ce qui pose évidemment de multiples problèmes de gestion et donc par de multiples conflits pour attribution multiple de la même parcelle, indemnisation sans justification, déguerpissement d'attributaires en bonne et due forme, contestation des lotissements et attributions de parcelles par les occupants coutumiers, etc.

● La gestion des conflits

Il faut souligner la place spécifique reconnue à l'arbitrage et à la conciliation au niveau local, par le biais des représentants élus des districts dans les zones rurales, et des quartiers dans les zones urbaines, et que l'on retrouve par ailleurs à Conakry, dans les quartiers³⁷. Selon ces dispositions, les conseillers en question peuvent d'abord servir, comme la tradition le permet, de premier niveau de recours, puis, si le litige est soumis à la justice, d'auxiliaires de celle-ci en particulier pour les appréciations de critères ou références coutumières.

³⁷ Décret n° 093/PRG/SGG/90 du 21 avril 1990, fixant les attributions et organisation des conseils de quartier de Conakry : le conseiller chargé des Affaires sociales et coutumières « exerce sous l'autorité du président du quartier les attributions traditionnelles des Anciens » (art. 17) et il « peut être un auxiliaire utile des tribunaux pour les éclairer sur certains problèmes domaniaux et autres problèmes sociaux dont la solution n'est pas trouvée au sein du quartier » (art. 19). Ces dispositions s'appliquent aussi aux quartiers des communes urbaines de l'intérieur du pays (cf. décret n° 091/139/PRG/SGG/91 du 24 mai 1991).

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

• La gestion de leur domaine par les collectivités

Les collectivités locales disposent d'un patrimoine (art. 2, CCL). Elles sont en charge de « *la gestion du domaine et des biens de la collectivité locale* » (art. 29.5, CCL), ce qui suggère qu'elles ont donc un domaine privé et un domaine public comme prévu dans les textes domaniaux et fonciers. Elles sont aussi, ce qui est beaucoup plus important, en charge de « *l'administration des terrains nus et sans propriétaire connu sur le territoire de la collectivité* » (art. 29.18, CCL). On remarquera que cette compétence nouvelle est directement liée à l'interprétation de la formule « sans propriétaire connu », ce qui devrait renvoyer à la valeur juridique reconnue aux droits coutumiers telle qu'évoquée plus haut.

« *Sauf mention contraire et expresse de la loi, les biens des collectivités locales relèvent des dispositions régissant les biens des personnes publiques* » (art. 34, CCL).

Font partie du patrimoine de la collectivité les biens qui lui ont été cédés par l'État et les biens qui sont devenus sa propriété par voie d'acquisition, d'expropriation, de don ou de legs et qui n'ont pas fait l'objet d'aliénation (art. 36, CCL).

Les collectivités locales disposent d'un domaine public dont le contenu est fixé par l'article 38 du CCL : « *Peuvent faire partie du domaine public des collectivités locales, en général, tous les biens sis sur le territoire de la collectivité qui ne sont la propriété de personne en particulier mais dont l'usage appartient à tous, à l'exception de ceux faisant partie du domaine public de l'État. Font notamment partie du domaine public de la collectivité locale : 1) le bâtiment administratif principal de la collectivité ; 2) les bâtiments qui abritent les services publics destinés à la population, à moins qu'ils ne soient loués ou prêtés à la collectivité par un tiers ; 3) les voies de circulation locales (rues, routes...), les places, monuments et jardins publics, à l'exception de ceux dont la création et l'entretien incombent à l'État ; 4) les cimetières ; 5) les décharges publiques ; 6) les canaux d'irrigation ou de drainage, les aqueducs, les conduites d'eau, les égouts ; 7) les cours d'eau, lacs, étangs, nappes souterraines ; 8) les réserves foncières ; 9) les terrains supportant les bâtiments et installations du domaine public, ainsi que les droits et servitudes qui s'y rattachent.* » Il s'y ajoute les ouvrages qui ont été installés à la suite d'une procédure de classement, comme par exemple les marchés (art. 39, CCL).

En vertu des dispositions de l'article 41 du CCL, « *Font partie du domaine privé des collectivités locales tous les biens appartenant aux collectivités et qui ne font pas partie du domaine public notamment : 1) les biens meubles et immeubles affectés à un service public soumis à la disposition du public sans aménagement spécial ; 2) les immeubles expropriés comme impropres à l'habitation ; 3) les biens patrimoniaux ; 3) les biens antérieurement du domaine public de la collectivité qui ont fait l'objet d'une procédure de déclassement ; 5) les droits et servitudes qui se rattachent aux biens énumérés en 1), 2), 3), et 4).* »

On doit par ailleurs noter que les collectivités locales sont aussi concernées par la gestion du domaine privé de l'État dans la mesure où « *le conseil local est obligatoirement appelé à donner son avis préalable sur : 1) le changement d'affectation d'un immeuble bâti ou non bâti du domaine privé de l'État ; ...* » (art. 106, CCL).

Dans le cas particulier de la ville de Conakry, la définition du domaine, pourtant importante dans un contexte où les conflits possibles avec le domaine privé de l'État sont nombreux, mais aussi ceux avec les domaines privés des communes qui composent la ville, est encore plus approximative : « *Le domaine public ou privé de la ville se compose des biens meubles et immeubles acquis à titre onéreux ou gratuit.* »

³⁸ Cette présentation est encore plus étonnante lorsqu'on la compare à celle relative au domaine des communes de la ville de Conakry : « *Le domaine public ou privé des communes se compose des biens meubles et immeubles cédés par l'État à la ville de Conakry ou acquis à titre onéreux ou gratuit.* » ³⁹ On est en effet en droit de penser, soit que les domaines des communes et ceux de la ville se confondent,

³⁸ Art. 23, ordonnance n° 002/PRG/SGG/89.

³⁹ Art. 29, ordonnance n° 003/PRG/SGG/89 précitée.

soit que le domaine des communes ne peut résulter que de négociations avec la ville, l'État ne pouvant rien remettre aux communes directement !

La gestion des biens des collectivités locales fait l'objet de multiples dispositions du CCL, des articles 202 à 221. Ces dispositions sont à la fois générales et spécifiques, certaines au domaine public, d'autres au domaine privé.

Concernant le domaine public, on retrouve le principe classique selon lequel « *les biens du domaine public des collectivités locales et de leurs regroupements sont inaliénables et imprescriptibles. Ils ne peuvent être saisis* » (art. 208, CCL). Ces biens ne peuvent faire l'objet de transactions impliquant l'attribution de droits réels à une personne privée. Ils ne peuvent pas faire l'objet, notamment, d'un bail emphytéotique. Par contre, des autorisations unilatérales d'occupation ou d'exploitation peuvent être attribuées, à titre précaire et révocable, moyennant le versement d'une redevance. Des concessions peuvent également être passées selon les dispositions des articles 276 à 279 du CCL.

Concernant le domaine privé, il est soumis aux règles du droit commun (art. 214).

• L'intervention des collectivités dans la gestion domaniale et foncière

Si les textes domaniaux et fonciers n'attribuent pas réellement de pouvoirs spécifiques aux collectivités en matière d'application de la législation, on retiendra cependant que se pose la question de la tenue du plan foncier, « *pour chaque collectivité territoriale, au niveau de la commune urbaine ou de la communauté rurale de développement* »⁴⁰ ; le législateur n'a guère été prolixe sur le sujet. Certes, la disposition est intéressante car elle peut permettre l'existence d'une information spatiale et juridique utile. Mais qui doit faire ce travail ? Les services de l'État ? Un service à créer dans les collectivités ? Des opérateurs privés travaillant par contrat et dans ce cas, pour qui ? Il conviendrait d'ailleurs de préciser dans les textes ce que signifie l'expression « plan foncier ».

Par contre, le Code des collectivités locales est relativement plus prolixe. D'abord dans son article 224, en vertu duquel « *les collectivités locales sont membres de plein droit de toute commission foncière ou domaniale préfectorale. Le conseil de la collectivité en séance désigne son représentant au sein de toute commission de cette nature.* »

Par ailleurs, comme on l'a indiqué plus haut, elles gèrent les terrains nus et sans propriétaire connu (art. 255). À ce titre, elles sont responsables de leur entretien. « *Elles peuvent procéder ou faire procéder à leur lotissement.* » Elles peuvent aussi les « *céder à des tiers par voie d'attribution conformément aux dispositions du Code domaniale et foncier* » (art. 255, alinéa 2). Autrement dit, elles bénéficient de la présomption de domanialité sur les terrains vacants et sans maître. À cette fin, les demandes d'attribution doivent leur être adressées. « *Le terrain attribué est inscrit au plan foncier et immatriculé au livre foncier.* » Il est prévu le versement d'une redevance unique.

Enfin, les collectivités locales peuvent constituer des réserves foncières, en prévision des aménagements prévus aux documents d'urbanisme (art. 253, CCL). Ces réserves font partie du domaine public local.

⁴⁰ Art. 3, ordonnance n° 0/92/019.

Tableau de synthèse : Acteurs locaux, décentralisation et foncier en Guinée

Acteur local	Nature CL ou CA (1)	Capacité juridique	Autonomie financière	Patrimoine foncier	Pouvoir domanial (2)	Fiscalité à base foncière	Ressources naturelles
Ville de Conakry	CA/CL	Oui	Oui	Terrains immatriculés au nom de la ville	Attribution des terrains urbains non occupés ni exploités	- Revenus du patrimoine - Taxe d'habitation - Taxe foncière des propriétés bâties (60 %) - Contribution foncière sur les propriétés non bâties (40 %) - Patente (20 %) - Mais taxes payées par <u>personnes morales</u>	
Communes de Conakry	CA/CL	Oui	Oui	Terrains immatriculés au nom des communes	Attribution des terrains urbains non occupés ni exploités	- Revenus du patrimoine - Mêmes taxes que ville mais payées par <u>personnes physiques</u>	
Commune urbaine	CA/CL	Oui	Oui	Terrains immatriculés au nom de la commune	Attribution des terrains urbains non occupés ni exploités. Commission foncière	Mêmes ressources que Conakry	
Communauté rurale de développement	CA/CL	Oui	Oui	Terrains immatriculés au nom de la commune	Attribution des terrains urbains non occupés ni exploités. Commission foncière	Comme communes urbaines	
District rural	CA	Non	Non		Avis consultatif		
Quartier urbain	CA	Non	Non		Avis consultatif		

Remarques :

1. CL : collectivité locale, territoriale, décentralisée, etc. – CA : circonscription administrative, ne peut donc être considérée comme un acteur local.
2. Le pouvoir domanial est ici considéré comme celui de participer, directement ou indirectement, à la gestion des terres non encore placées sous un statut de droit écrit, par exemple les terres vagues et sans maître. Il ne s'agit donc, en aucun cas, du pouvoir de gérer le patrimoine foncier de l'acteur local considéré.

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

De fait, les seules ressources à base foncière ou domaniale ne peuvent provenir que des zones urbaines ou périurbaines, là où le droit écrit s'applique plus ou moins.

Dans ces zones, on trouve d'abord les redevances et taxes domaniales. L'Administration des Domaines (l'État) prélève des taxes pour les différents actes administratifs établis (permis, autorisation d'occuper le domaine public, transferts, etc.), et collecte les redevances relatives aux permis d'habiter⁴¹. En zone rurale, le principe est que les paysans sont exemptés de la redevance domaniale pour leurs terrains à usage agricole. Le montant de l'ensemble des taxes domaniales collectées est réparti à raison de 30 % pour le budget de la préfecture considérée, et de 70 % pour celui de l'État.

Par ailleurs, en vertu de l'article 442 du CCL, les collectivités locales bénéficient des recettes fiscales de la contribution foncière unique. Elles bénéficient aussi des droits et redevances du domaine incluant par exemple les droits et places de marché, les redevances d'occupation du domaine public ; elles perçoivent aussi les produits d'exploitation de leur domaine dont les locations des immeubles et terrains. Les ventes de terrains et de réserves foncières constituent des recettes « temporaires et accidentelles » (art. 443.3, CCL).

Il est important de noter que « *les rôles des recettes fiscales visées à l'article 442 de la présente loi sont émis par les services des collectivités locales* » (art. 451, CCL). Cette disposition est particulièrement importante lorsque l'on sait que l'émission des rôles qui permet le recouvrement est une condition fondamentale de l'existence des recettes fiscales. Dans la même logique, la perception de ces recettes est effectuée par le service compétent de la collectivité locale. En pratique, cela veut dire que les collectivités sont en charge de leur chaîne fiscale.

Dans le cas particulier de la ville et des communes de Conakry, le législateur a prévu la répartition entre les deux niveaux des recettes de nature fiscale ou parafiscale. Les patentes, la taxe foncière sur les propriétés bâties et la contribution foncière sur les propriétés non bâties reviennent à la ville lorsqu'elles sont payées par des personnes morales⁴². Par contre, les montants payés par des personnes physiques reviennent aux communes⁴³. Ces collectivités peuvent aussi recevoir comme « subvention du budget de l'État », « *tout ou partie de la location ou de la vente de son domaine privé situé dans les limites de la commune* »⁴⁴. On remarquera que le texte ne mentionne ici que la seule commune et que l'on ne retrouve pas une disposition identique relative aux recettes de la ville. Or, on a vu plus haut que les transferts domaniaux ne pouvaient peut-être se faire de l'État aux communes qu'en passant par le domaine privé de la ville ! Il s'agit vraisemblablement de problèmes de rédaction. Positivement, il faut considérer que l'État demeure maître de ses décisions concernant ses rapports avec les collectivités locales publiques.

VI. Les ressources naturelles renouvelables

Deux dimensions sont à prendre en compte dans la présente étude : d'une part, la question des pâturages incluse dans l'approche du pastoralisme, d'autre part, le droit forestier compte tenu de l'importance du couvert forestier en Guinée.

⁴¹ Les tarifs de la redevance en zone urbaine varient selon la superficie et la localisation du terrain. La localisation concerne la ville de situation et non pas la situation en fonction du quartier dans la ville considérée. Cf. décret du 12 février 1987. Ces tarifs couvriraient *grosso modo* les frais de bornage du terrain, mais seraient très inférieurs aux coûts des terrains sur le marché informel.

⁴² Art. 31, ordonnance n° 010/PRG/SGG/90 du 6 mars 1990, portant régime fiscal et financier de la ville et des communes de Conakry.

⁴³ Art. 29, ordonnance n° 010/PRG/SGG/90 du 6 mars 1990.

⁴⁴ Art. 101, ordonnance n° 010/PRG/SGG/90.

• Le pastoralisme et les pâturages

Le régime juridique du pastoralisme est fixé par la loi n° L/95/51 du 29 août 1995, portant Code pastoral. L'article 1 précise sans ambiguïté le champ d'application du texte : « *Le présent code définit les règles générales devant régir la pratique de l'élevage traditionnel en République de Guinée. En particulier, il pose les principes juridiques relatifs à l'organisation de l'exploitation des ressources naturelles à des fins d'élevage, à la garantie des droits d'usage pastoraux, au règlement des différends entre les éleveurs et les agriculteurs.* »

L'enjeu principal en est évidemment la détermination des pâturages. Ceux-ci sont définis comme « *l'ensemble des espaces non clos habituellement utilisés de manière licite, permanente ou saisonnière, pour l'alimentation du bétail, ainsi que les espaces spécialement aménagés à cette fin* » (art. 4, loi précitée). L'article 5 est encore plus précis dans la mesure où il procède à une énumération des espaces qui constituent des pâturages : « *les portions de domaine forestier où il est permis de faire paître les animaux domestiques en vertu de la législation forestière ; les espaces cultureux non clos laissés en jachères ; les espaces cultivés non clos après enlèvement des récoltes, exception faite des terres agricoles aménagées ; les savanes naturelles* ». Cela permet le classement des pâturages en trois catégories : ceux naturels ou « parcours », ceux aménagés, et ceux « post-cultureux ».

En ce qui concerne les espaces cultureux, qui sont inclus dans les espaces naturels, l'accès y est possible pour les animaux domestiques « *sous réserve du consentement des propriétaires* ». Il reste évidemment à déterminer qui peuvent être ces propriétaires au regard du Code domanial et foncier.

En ce qui concerne les pâturages post-cultureux, droit dit de vaine pâture, là encore il faut obtenir le consentement des propriétaires, ce qui pose la même question que ci-dessus. « *L'exercice du droit de vaine pâture est en principe libre et gratuit. Cependant, le propriétaire d'un champ pourra, par convention avec un ou plusieurs éleveurs, en décider autrement, information en est donnée, par tous moyens appropriés, aux autres éleveurs* » (art. 23, loi précitée). Autrement dit, la question de l'identification de la propriété n'en devient que plus pertinente.

Les pâturages aménagés sont très spécifiques. Selon l'article 24 de la loi, « *Les personnes morales de droit public pourront créer des zones pastorales aménagées, ci-dessous nommées périmètres pastoraux.* » Ces pâturages font donc partie du domaine privé des collectivités concernées dont les seuls éleveurs ont la jouissance en nature et en commun aux seules fins du pâturage. Ces pâturages sont donc librement administrés par les collectivités concernées. Ce qui inclut la possibilité de concéder des parcelles de ce domaine privé pastoral à des personnes de droit privé pour l'exploitation desdits pâturages.

Le code régleme aussi l'accès aux points d'eau, en principe libre et gratuit. Il fixe également les modalités de transhumance, celle-ci devant s'effectuer sur des pistes dont chaque collectivité territoriale devra établir le recensement sur son territoire et veiller à ce qu'elles restent libres de toute construction, aménagement ou culture.

On terminera en précisant, et c'est important, que « *tout litige mettant en cause un éleveur pour dégâts faits par ses animaux aux biens d'autrui fera l'objet d'une tentative de conciliation préalable et obligatoire devant les autorités locales compétentes* » (art. 91, Code pastoral). Cette conciliation, si elle aboutit, devra faire l'objet d'un procès-verbal établi par l'autorité locale concernée.

À ces dispositions de la législation pastorale, il faut ajouter les éléments tirés du Code des collectivités locales. En particulier, il convient de signaler les articles 251 et 252. En vertu du premier, « *toute collectivité locale disposant de zones à vocation rurale peut établir un plan de zonage et d'aménagement rural. Par « zone à vocation rurale », il faut entendre toute partie de territoire non urbanisé et non classé, constituant au moins la moitié de la superficie d'un district ou d'un quartier, et où les activités pratiquées par la majorité des habitants sont l'agriculture, l'élevage sous toutes ses formes (incluant la pisciculture) ou la sylviculture, ou une combinaison de ces activités. Le plan de zonage et d'aménagement rural est un document délimitant, découpant et établissant une réglementation sur les zones à vocation rurale du territoire de la collectivité. Il comporte au minimum : 1) la délimitation des zones rurales ; par « zone rurale », il faut entendre tout périmètre destiné à demeurer zone à vocation rurale ; et à l'intérieur de celles-ci : 2) la délimitation des zones réservées à l'agriculture ; 3) la délimitation des zones réservées à l'élevage ; 4) ... ; 5) la délimitation des couloirs de circulation du bétail ; 6) une réglementation portant sur la matérialisation des couloirs de circulation du bétail et les mesures de protection des périmètres réservés ; ...* »

• Le droit forestier

Il est basé sur la loi n° L/99/013/AN du 22 juin 1999, adoptant et promulguant la loi portant Code forestier. Ce texte est conçu dans une vision très nationale, l'État demeurant le principal acteur dans le domaine. Cela est mis en évidence dès l'article 3 de la loi précitée qui dispose que « *les orientations générales de la politique forestière nationale font l'objet d'un plan forestier national* », la mise en œuvre de cette politique incombant au ministère chargé des Forêts.

Ce plan s'applique au domaine forestier, lequel « *est constitué par les terrains forestiers portant une végétation autre que plantée à des fins exclusivement agricoles, ou nécessitant des aménagements destinés à assurer la conservation des sols, la régularisation des systèmes hydrologiques, l'accroissement de la production forestière ou le maintien des équilibres écologiques* » (art. 16, loi précitée).

Il est important de préciser ici que ce domaine « *peut appartenir à l'État, aux collectivités ou à des personnes physiques ou morales privées* » (même article, alinéa 2). Plus précisément, ce domaine se compose « *du domaine forestier de l'État ; du domaine forestier des collectivités décentralisées, districts, villages ; du domaine forestier privé ; et du domaine forestier non classé* » (art. 17, loi précitée). Cet article appelle quelques commentaires. D'abord, à l'exception du dernier tiret, toutes les forêts relevant du domaine forestier doivent être classées. Ensuite, dans le deuxième tiret, on constate que les districts et les villages, qui ne sont pas des collectivités décentralisées mais de simples circonscriptions administratives de l'État, peuvent aussi avoir un domaine forestier classé, ce qui est évidemment une clause de style dans la mesure où il s'agit juridiquement de composantes spécifiques du domaine de l'État.

Cette présentation est rendue encore plus incertaine par l'article 19 qui précise que « *ces collectivités peuvent être une commune urbaine, une communauté rurale de développement, un district, un village ou un groupement forestier reconnu* » ; or, comme on l'a indiqué plus haut, institutionnellement, seules les communes urbaines et les communautés rurales de développement sont des collectivités décentralisées ayant la personnalité juridique. On peut donc se demander sur quelle base juridique les forêts pourraient « appartenir » aux autres entités citées.

La situation se complique encore plus à la lecture des dispositions relatives à l'exploitation du domaine forestier des collectivités décentralisées, districts et villages telle que décrite dans les articles 42 et suivants. En effet, l'article 42 précise bien que l'exploitation en question peut être faite directement, outre les communes et communautés rurales, par les districts et villages, lesquels, encore une fois, n'ont pas de personnalité juridique leur permettant de signer un contrat, en dépit de l'article 45 : « *L'exploitation de portions du domaine forestier des collectivités décentralisées, districts et villages peut être confiée à des tiers, en vertu de contrats de gestion forestière.* » Il va de soi que dans l'état actuel des textes, seul l'État pourrait être capable juridiquement de signer les contrats des villages et districts.

Par contre, la loi ne précise rien concernant la propriété du domaine forestier non classé. On sait seulement qu'il peut être exploité en vertu de titres établis par l'Administration forestière. Ce qui laisse penser que ce domaine appartiendrait à l'État. Il y a là une incertitude que des textes d'application, prévus, ne semblent pas avoir réglée.

Comme pour le pastoralisme, aux dispositions tirées de la législation spécifique forestière, il faut ajouter ici celles tirées du CCL. Ce sont les mêmes articles 251 et 252 déjà évoqués au point précédent. Notamment, l'article 251 prévoit expressément que les plans de zonage et d'aménagement rural des collectivités comportent « *au minimum : 4) la délimitation des zones réservées à la sylviculture (reboisement et maintien des forêts communales et communautaires)* ».

Alain ROCHEGUDE et Caroline PLANÇON

Annexe : Éléments de législation relatifs à la Guinée Conakry

• Organisation et administration du territoire

(Dans la liste ci-après, certains textes sont identifiés comme abrogés ; cela résulte de la rédaction incertaine de la loi portant Code des collectivités locales, qui énumère ces textes tout en suggérant que les éléments abrogés ne pourraient être que certaines de leurs dispositions)

- Ordonnance n° 093/PRG/84 du 17 avril 1985, portant constitution des districts ruraux, mise en place et attributions des conseils les représentant
- Ordonnance n° 079/PRG/86 du 25 mars 1986, portant réorganisation territoriale de la République de Guinée et institution des collectivités décentralisées (*abrogée en 2006*)
- Ordonnance n° 030/PRG/88 du 23 janvier 1988, portant principes fondamentaux de création, d'organisation et de contrôle des structures des services publics
- Ordonnance n° 002/PRG/SGG/89 du 5 janvier 1989, portant statut particulier de la ville de Conakry
- Ordonnance n° 003/PRG/SGG/89 du 5 janvier 1989, portant organisation des communes en République de Guinée
- Ordonnance n° 004/PRG/SGG/89 du 5 janvier 1989, portant délimitation de la ville et des communes de Conakry
- Ordonnance n° 010/PRG/SGG/90 du 6 mars 1990, portant régime fiscal et financier de la ville et des communes de Conakry
- Ordonnance n° 019/PRG/SGG/90 du 21 avril 1990, portant formation, organisation et fonctionnement des communes en République de Guinée (*abrogée en 2006*)
- Ordonnance n° 021/PRG/SGG/90 du 21 avril 1990, portant formation, organisation et fonctionnement du Conseil de la ville de Conakry
- Décret n° 093/PRG/SGG/90 du 21 avril 1990, fixant les attributions et organisation des conseils de quartiers de Conakry
- Ordonnance n° 090/PRG/SGG/90 du 22 octobre 1990, portant organisation et fonctionnement des communautés rurales de développement en République de Guinée
- Ordonnance n° 091/PRG/SGG/90 du 22 octobre 1990, portant régime financier et fiscal des communautés rurales de développement (CDR) en République de Guinée (*abrogée en 2006*)
- Ordonnance n° 092/PRG/SGG/90 du 22 octobre 1990, portant organisation et fonctionnement des communautés rurales de développement en République de Guinée (*abrogée en 2006*)
- Décret n° 91/135/PRG/SGG du 13 mai 1991, modifiant le décret n° 093/PRG/SGG/90
- Décret n° D91/167 du 24 juin 1991, fixant les attributions et l'organisation des services des communautés rurales de développement (*abrogé en 2006*)
- Arrêté n° 91/8312/MID/SED/CAB/91 du 9 novembre 1991, fixant les attributions des secrétaires communautaires

- Ordonnance n° 91/048 du 9 décembre 1991, portant modification de l'ordonnance n° 092/PRG/90 du 22 octobre 1990 (*abrogée en 2006*)
- Ordonnance n° 92/004 du 4 janvier 1992, portant modification de l'ordonnance n° 092/PRG/90 du 22 octobre 1990
- Ordonnance n° 92/005/PRG du 4 janvier 1992, portant modification de l'ordonnance n° 091/90
- Ordonnance n° 92/012/PRGG/SGG du 6 février 1992, portant institution du régime fiscal des communes urbaines de l'Intérieur et aménagement des ressources des préfectures (*abrogée en 2006*)
- Ordonnance n° 92/18/PRG/SGG du 25 mars 1992, portant abrogation de l'alinéa 2 de l'article 79 et modification de l'alinéa 2 de l'article 84 de l'ordonnance n° 019/PRGSGG90 du 21 avril 1990, portant formation, organisation et fonctionnement des communes en République de Guinée
- Décret n° 076/PRG/95 du 14 avril 1995, portant organisation et fonctionnement du corps des gardes communaux
- Loi organique n° L/95/011/CTRN du 12 mai 1995, modifiant certaines dispositions de la loi organique n° L/91/012/CTRN du 23 décembre 1991, portant Code électoral
- Loi n° L/95/012/CTRN du 12 mai 1995, modifiant les articles 71, 72 et 74 de l'ordonnance n° 91/019/PRG/SGG du 13 mai 1991, relative au mode d'élection des maires et maires adjoints
- Loi de mai 2006, portant Code des collectivités locales (*la date précise du texte n'est pas disponible à la date de rédaction de la présente fiche*)

● Domaines/Foncier

- Décret n° 242-PG du 20 octobre 1959, réglementant l'aliénation des concessions et des terrains de la République de Guinée (*Journal officiel*, 1er décembre 1959, p. 675)
- Décret n° 243-PG du 20 octobre 1959, réglementant, à compter du 1er novembre 1959, les occupations temporaires du domaine public, les occupations et les locations du domaine privé (*Journal officiel*, 1er décembre 1959, p. 676)
- Décret n° 244-PG du 20 octobre 1959, fixant le prix d'aliénation des terrains ruraux à usage agricole (*Journal officiel*, 1er décembre 1959)
- Décret n° 247-PG du 20 octobre 1959, instituant dans la République de Guinée un droit forfaitaire de 100 francs pour la délivrance du livret foncier (*Journal officiel*, 1er décembre 1959)
- Décret n° 248-PG du 20 octobre 1959, évaluant les indemnités d'expropriation pour compter du 1er novembre 1959, conformément aux barèmes annexés au présent décret, établis par le ministre de l'Économie générale, en ce qui concerne la valeur agricole et forestière des immeubles (*Journal officiel*, 1er décembre 1959)
- Décret n° 249-PG du 20 octobre 1959, déterminant la valeur officielle des terrains dans la République de Guinée, pour compter du 1er novembre 1959
- Décret n° 027-PRG du 20 février 1961, exigeant des propriétaires fonciers la mise en valeur de leurs terrains (*Journal officiel*, 1er mars 1961, p. 86)
- Décret n° 025 du 10 janvier 1962, réglementant des autorisations d'occuper (*Journal officiel*, 1er février 1962, p. 32)
- Décret n° 329-PRG du 10 septembre 1962, réglementant les autorisations d'occuper (*Journal officiel*, 1962, p. 211)
- Décret n° 323/PRG du 13 juillet 1963, soumettant à une taxe spéciale les autorisations d'occuper dans la ville de Conakry

- Décret n° 206-PRG du 31 juillet 1972, fixant l'aliénation des biens meubles et immeubles de l'État prévue par le décret n° 31-PRG du 11 janvier 1963
- Décret n° 231/PRG du 4 septembre 1972, subordonnant à l'avis du ministre de l'Intérieur, toute cession de véhicule ou d'immeuble de l'État (*Journal officiel*, 15 octobre 1972, p. 167)
- Décret n° 97-PRG du 16 avril 1973, traitant la cession ou le transfert d'une propriété immobilière ou domaniale de l'État (*Journal officiel*, 15 juin 1973, p. 127)
- Décret n° 118-PRG du 29 mai 1973, déterminant les conditions et les modalités de cession des concessions familiales (*Journal officiel*, 1er août 1973, p. 164)
- Décret n° 122-PRG du 29 mai 1973, définissant les conditions des ventes d'immeubles entre citoyens privés (*Journal officiel*, 15 juillet 1973, p. 155)
- Décret n° 127-PRG du 25 avril 1974, portant création d'une Commission nationale chargée d'examiner les demandes d'attribution de terrains (*Journal officiel*, 15 mai 1974, p. 116)
- Décret n° 128-PRG du 25 avril 1974, régissant l'occupation et l'exploitation des terrains en République de Guinée (*Journal officiel*, 1er juillet 1974, p. 157)
- Décret du 12 février 1987
- Ordonnance n° 0/ 92/019 du 30 mars 1992, portant Code foncier et domaniale (*Journal officiel*, numéro spécial mai 1992)
- Arrêté n° A/95/3088/MUHCAB du 19 juillet 1995, fixant les modèles de fiches parcellaires et des fiches individuelles
- Arrêté n° A/95-3305 du 24 juillet 1995, fixant le modèle du bordereau analytique
- Loi n° L/95-51 du 29 août 1995, portant Code pastoral
- Arrêté n° A/95/4589/MUHM CAB du 12 octobre 1995, portant instructions relatives au bornage des immeubles
- Arrêté n° A/95/4860/MUHCAB du 12 octobre 1995, portant instructions techniques pour l'établissement du plan foncier
- Arrêté n° A/95/4861/MUHCAB du 12 octobre 1995, déterminant le modèle du plan de l'immeuble et sa codification
- Décret n° D/99/094bis/PRG/SGG du 13 septembre 1999, portant attributions et organisation du service financier du Cadastre et de la Conservation foncière et de la gestion du domaine de l'État
- Arrêté n° A/2004/7785/PRG/SGG du 11 août 2004, portant attributions et organisation de la direction nationale des Domaines et du Cadastre du ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat

- **Ressources naturelles**

- Loi n° L99/013/AN du 22 juin 1999, promulguant la loi portant Code forestier
- Arrêté conjoint n° A/2005/671/MAEEF du 9 février 2005, fixant les taux des redevances forestières

- **Divers**

- Loi fondamentale promulguée par le décret n° 250/PRG/90 du 30 décembre 1990