ANALYSE
DE LA GOUVERNANCE FONCIERE

Rapport pour le panel 4 :

Gestion des terres publiques

Version finale

GRAIN Côte d'Ivoire	**Rédigé par** **Dr. Frédéric VARLET**	**Octobre 2015**

Liste des acronymes

AFD	Agence Française de Développement
AGEF	Agence de Gestion Foncière
ANADER	Agence Nationale d'Appui au Développement Rural
ANDE	Agence Nationale de l'Environnement
BNETD	Bureau National d'Études Techniques et de Développement
CNRA	Centre Nationale de Recherche Agronomique
CEDEAO	Communauté Économique des États d'Afrique de l'Ouest
CEPICI	Centre de Promotion des Investissements en Côte d'Ivoire
DFR (la DFR)	Direction du Foncier Rural (MINAGRI)
DFR (le DFR)	Domaine Foncier Rural
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'Agriculture et l'Alimentation
FCFA	Franc de la Communauté Financière d'Afrique
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (Agence Allemande de Coopération Internationale)
INS	Institut National de Statistiques
JORCI	Journal Officiel de la République de Côte d'Ivoire
MCLAU	Ministère de la Construction, du Logement, de l'Assainissement et de l'Urbanisme
MINAGRI	Ministère de l'Agriculture
MINEFI	Ministère de l'Économie et des Finances
MINEF	Ministère des Eaux et Forêts
MINEDD	Ministère de l'Environnement et du Développement Durable
OIPR	Office Ivoirien des Parcs et Réserves
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PARFACI	Programme d'Appui à la Relance des Filières Agricoles de Côte d'Ivoire
PIB	Produit Intérieur Brut
PME	Petite ou moyenne entreprise
PPP	Partenariat Public-Privé
PPTE	Pays Pauvres Très Endettés
RGPH	Recensement Général de la Population et de l'Habitat
SODEFOR	Société de Développement des Forêts
UE	Union Européenne
ZAD	Zone d'aménagement différé

SOMMAIRE

RÉSUMÉ **5**

1. INTRODUCTION DE LA PROBLÉMATIQUE **7**

1.1 LE CADRE D'ANALYSE DE LA GOUVERNANCE FONCIÈRE (CAGF) 7
1.2 SUJET DE LA PRÉSENTE ÉTUDE : LA GESTION DES TERRES PUBLIQUES 8
1.3 DONNÉES DISPONIBLES POUR L'ANALYSE DE L'ÉTAT DES LIEUX 9

2. ETAT DES LIEUX **10**

2.1 DÉFINITION DES TERRES PUBLIQUES 10
2.1.1 Le domaine public 13
2.1.2 Le domaine des Parcs nationaux et des Réserves naturelles 14
2.1.3 Le domaine forestier public 14
2.1.4 Le domaine forestier privé des personnes publiques 14
2.1.5 Le domaine privé des personnes publiques 16
2.1.6 Conclusion sur la propriété des terres publiques 20
2.2 LA DÉLIMITATION DES TERRES PUBLIQUES 20
2.2.1 Cas du domaine public 20
2.2.2 Cas du domaine forestier classé 20
2.2.3 Cas du domaine forestier protégé 21
2.2.4 Cas du domaine privé des personnes publiques 21
2.2.5 Cas du domaine des Parcs nationaux et des Réserves naturelles 22
2.3 LES ORGANISMES CHARGÉS DE LA GESTION DES TERRES PUBLIQUES 22
2.3.1 L'Administration 22
2.3.2 Les organismes sous tutelle de l'Administration 25

3. DÉBATS D'ACTUALITÉ **28**

3.1 LA CONFRONTATION DES DROITS DE L'ÉTAT ET DES DROITS COUTUMIERS 28
3.2 LES AMBIGUÏTÉS DU CODE FORESTIER DE 2014 29
3.3 LA RÉQUISITION DES TERRES PAR LES AUTORITÉS PUBLIQUES 30
3.3.1 L'expropriation pour cause d'utilité publique 30
3.3.2 La purge des droits coutumiers 31
3.3.3 Les opérations de « déguerpissement » 32
3.4 INITIATIVES EN MATIÈRE DE TRANSFERT DE GESTION DES TERRES PUBLIQUES 33
3.4.1 Le Programme présidentiel de construction de logements sociaux et économiques 33
3.4.2 Cas de transfert de gestion de terres du domaine foncier rural 33
3.4.3 Cas de transfert de gestion de terres du domaine forestier classé 34
3.4.4 Cas d'attribution de terres d'anciennes forêts classées 35

4. ANALYSE DES DIMENSIONS ET NOTATION **37**

CONCLUSION **54**

Liste des annexes

ANNEXE 1 LE CADRE D'ANALYSE DE LA GOUVERNANCE FONCIÈRE 56

ANNEXE 2 ÉTUDE DE CAS CARTOGRAPHIQUE 58

ANNEXE 3 CRÉATION DE BLOCS AGRO-INDUSTRIELS DANS LA FORÊT CLASSÉE DE RAPIDES GRAH 60

ANNEXE 4 RÉFÉRENCES JURIDIQUES CONCERNANT LA GESTION DES TERRES PUBLIQUES 64

ANNEXE 5 RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES 72

ANNEXE 6 COMPOSITION DU PANEL 4 74

RÉSUMÉ

Les terres publiques se répartissent entre :

- le domaine public,
- le domaine des Parcs nationaux et des Réserves naturelles,
- le domaine forestier public,
- le domaine forestier privé des personnes publiques,
- le domaine privé rural ou urbain des personnes publiques.

Alors que celles des autres domaines est relativement claire, la définition du domaine forestier privé des personnes publiques est particulièrement confuse. Bien qu'elle résulte du nouveau Code forestier de 2014, cette définition entraîne une confrontation litigieuse entre les droits de l'État sur les terres rurales couvertes de forêts mais non immatriculées et les droits coutumiers, par ailleurs garantis par la loi 98-750 relative au domaine foncier rural. Il s'agit d'un problème dont la portée peut être considérable aussi bien sur le plan de la cohésion sociale que sur le plan environnemental. Il faut cependant espérer que les textes d'application qui sont encore attendus pourront corriger les imperfections du nouveau Code forestier en tenant compte de la loi relative au domaine foncier rural et en tenant compte des engagements internationaux de la Côte d'Ivoire relatifs à la gouvernance foncière et au respect des droits coutumiers.

En ce qui concerne les institutions chargées de la gestion des terres publiques, c'est également dans le domaine forestier des personnes publiques que l'insuffisance des ressources matérielles ou humaines paraît la plus criante.

En ce qui concerne le transfert de terres du domaine privé des personnes privées au domaine public ou privé des personnes publiques, la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique et la procédure de purge des droits coutumiers sont assez claires et transparentes. D'autre part, lorsque les personnes publiques veulent récupérer des terres de leur domaine public ou privé, les opérations dites de « déguerpissement » ne sont pas suffisamment bien encadrées sur le plan légal ou réglementaire. Dans tous les cas, certains aspects de la mise en œuvre des opérations d'expropriation, de purge ou de déguerpissement sont à déplorer : (1) l'indemnisation des personnes qui cèdent ou perdent leurs droits ne permet pas toujours de maintenir leur statut économique et social, ce qui est un facteur d'aggravation de la pauvreté ; (2) certaines de ces personnes ne sont pas indemnisées, ce qui aggrave également la pauvreté ; (3) l'étendue des terres récupérées par les Pouvoirs publics ou déclarées expropriables pour cause d'utilité publique est parfois excessive, notamment le long des autoroutes ou des voies rapides ; (4) il n'existe pas de politique de réinstallation en faveur des personnes obligées de quitter une terre ou un terrain du fait de l'action publique.

En ce qui concerne le transfert de gestion ou de propriété de terres publiques à des acteurs privés, nous avons constaté l'existence d'un programme de logements sociaux et économiques qui contribue au développement urbain et à l'amélioration des conditions de vie des habitants du pays mais dans les domaines forestier et rural, nous avons aussi constaté certaines initiatives administratives qui appellent le Gouvernement et les observateurs internationaux à redoubler de vigilance. Certaines terres rurales (5 000 à 10 000 ha) font par exemple l'objet d'un bail emphytéotique en faveur d'investisseurs nationaux ou étrangers ; ces transactions ne sont pas forcément illicites mais la prudence voudrait que la propriété publique de ces terres soit clairement établie avant d'entrer en négociations avec les investisseurs. Dans le domaine forestier classé, il existe aussi au moins une initiative pour attribuer 90 000 ha de terres à des investisseurs à des fins agro-industrielles, ce qui paraît peu conforme à la vocation d'une forêt classée. Enfin, nous avons relevé l'existence d'opérations d'attribution de terres issues de forêts déclassées selon des modalités et des procédures qui ne sont pas conformes à la loi.

Photo 1
Affichage de l'étendue des emprises du domaine public de part et d'autre de l'autoroute Abidjan – Grand Bassam

Photo prise par F. Varlet en octobre 2015.

1. INTRODUCTION DE LA PROBLÉMATIQUE

1.1 LE CADRE D'ANALYSE DE LA GOUVERNANCE FONCIÈRE (CAGF)

La présente étude s'inscrit dans le Cadre d'analyse de la gouvernance foncière (CAGF), élaboré par la Banque mondiale, en partenariat avec la FAO, ONU-Habitat, le FIDA, l'IFPRI, l'Union africaine et des partenaires au développement Techniques et financières bilatérales. Le CGAF est un outil de diagnostic qui permet d'évaluer le statut de la gouvernance foncière d'un pays de manière systématique et compréhensive. Sa mise en œuvre dans différents pays facilite l'échange de bonnes pratiques entre ces pays. Il s'agit d'un processus participatif de 4 à 6 mois qui s'appuie sur le savoir-faire local et des données existantes plutôt que sur une expertise importée.

La nécessité d'une évaluation de la gouvernance foncière découle de trois facteurs :

1) Les modalités institutionnelles de gestion des terres se sont imposées comme un facteur clé pour une croissance durable et la réduction de la pauvreté et même d'une transformation structurelle pour transférer la main-d'œuvre hors du secteur agricole, compte tenu de l'utilisation peu productive des terres dans nombre de régions, de l'explosion de la demande de terres, la croissance urbaine, l'investissement, l'environnement.
2) Il existe souvent un énorme fossé entre les dispositions juridiques et leur application concrète du fait de la fragmentation institutionnelle qui fait que la responsabilité foncière se trouve répartie entre un grand nombre d'institutions gouvernementales, souvent mal coordonnées.
3) La complexité technique et la spécificité du contexte propre aux questions foncières ainsi que la résistance de ceux qui profitent du statu quo dans le domaine foncier, sont autant d'éléments qui font que les progrès dans ce domaine dépendront de la capacité des experts et des parties prenantes à arriver à un consensus sur les actions à prendre au terme d'un processus consultatif.

L'outil se concentre sur l'analyse de neuf grands thèmes et la présente étude se focalise sur celui de la gestion des terres publiques.

1.2 SUJET DE LA PRÉSENTE ÉTUDE : LA GESTION DES TERRES PUBLIQUES

La gestion des terres publiques pose tout d'abord une difficulté complexe : définir et identifier le statut des différentes catégories de terres publiques. Il est en effet essentiel de savoir ce que disent les textes juridiques – et ce qu'ils ne disent pas – pour comprendre non seulement les modalités de gestion des différentes catégories de terres publiques mais également les litiges qui opposent les acteurs publics et les acteurs privés à propos des terres publiques. Car de tels litiges ne manquent pas en Côte d'Ivoire.

À la suite du présent chapitre introductif,

- Le **chapitre 2** se consacre à la définition et à l'identification des différentes catégories de terres publiques ainsi que des organismes qui sont chargés de leur gestion. Une attention particulière est donnée à l'identification des fondements juridiques de la propriété publique de ces terres.

- Le **chapitre 3** expose certains débats d'actualité relatifs à la gestion des terres publiques. En rappelant comment la confrontation entre les droits de l'État et les droits coutumiers a évolué depuis la période coloniale jusqu'à aujourd'hui, il est donné un éclairage permettant de mieux percevoir les ambiguïtés du nouveau code forestier. Sont ensuite examinés les débats actuels sur les cas de transfert de terres privées au domaine public par la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique puis les débats actuels sur les cas de transfert de la gestion ou de la propriété des terres publiques au secteur privé.

- Le **chapitre 4** s'appuie sur la matrice d'analyse du CGAF pour proposer une notation relative aux différentes dimensions de l'analyse. Des commentaires expliquent ou justifient la notation retenue. Cette grille d'analyse met en particulier l'accent sur la clarté de la définition et de l'identification des terres publiques ainsi que sur la transparence et l'équité des procédures d'expropriation.

1.3 DONNÉES DISPONIBLES POUR L'ANALYSE DE L'ÉTAT DES LIEUX

1.3.1 Disponibilité des textes juridiques

Les textes des lois, des décrets et des arrêtés qui ont été publiés au Journal officiel sont accessibles au public en Côte d'Ivoire. Ces textes peuvent en effet être trouvés sur internet ou en s'adressant au service du journal officiel ainsi qu'au Centre National de Documentation Juridique, qui sont des services très efficaces et très ouverts au public. Cependant, il arrive que certains journaux officiels soient manquants. Il est également nécessaire de connaître la référence exacte du texte légal ou réglementaire recherché, faute de quoi la recherche peut ne pas aboutir. Pour les recherches juridiques, une difficulté réside encore dans le fait d'identifier tous les textes modifiant ou abrogeant les textes déjà trouvés, en particulier lorsque les modifications sur un point particulier sont insérées dans un texte de portée plus large telle qu'une loi de Finances.

Par ailleurs, certains textes réglementaires ne sont pas publiés au Journal officiel et sont parfois extrêmement difficiles à trouver : il s'agit en particulier des arrêtés et parmi les arrêtés concernant notre sujet, les arrêtés de classement des forêts classées ne sont qu'exceptionnellement accessibles au public.

1.3.2 Disponibilité des données d'identification des terres publiques

Comme nous allons l'expliquer, les terres publiques n'ont pas toutes le même statut et le fondement juridique de leur appropriation par une personne publique n'est pas toujours établi de la même façon.

De ce fait, les données d'identification permettant de situer les terres publiques sur une carte n'existent pas toujours.

Pour certaines terres publiques, les limites font l'objet de litige ou sont approximatives ou font l'objet de définitions multiples et divergentes. L'Administration a engagé un travail pour régulariser ces situations et en attendant l'achèvement de ce travail, les données d'identification ne sont pas communicables.

Dans certains cas, la définition du statut et des limites des terres publiques repose sur un acte réglementaire de la période coloniale qu'il est difficile de retrouver et auquel le public ne peut avoir qu'exceptionnellement accès.

Pour les terres publiques qui sont clairement identifiées, notamment celles qui sont immatriculées, les données d'identification existent et sont théoriquement accessible au public. Toutefois, en pratique, les services administratifs concernés n'acceptent pas toujours de communiquer à un tiers les informations sur une parcelle. En outre, il n'existe pas de base de données accessible au public et permettant de faire des études sur l'ensemble des terres publiques du pays ou d'une partie de son territoire.

1.3.3 Disponibilité des données statistiques

Étant donné les limites de la disponibilité des données d'identification des terres publiques, il n'existe pas de statistiques permettant de connaître l'étendue des terres publiques, ni leur répartition par catégorie ou par région.

Pour certaines catégories de terres publiques, il existe seulement des estimations approximatives et variables selon les sources d'information.

2. ETAT DES LIEUX

2.1 DÉFINITION DES TERRES PUBLIQUES

L'examen de la gestion des terres publiques implique de circonscrire tout d'abord l'objet de notre étude. La définition suivante peut ainsi être retenue :

- Les terres publiques sont des terres qui appartiennent à une personne publique, c'est-à-dire à l'État ou à une collectivité territoriale.

Il s'agit d'une définition normative reposant sur l'appropriation de la terre par une personne publique. Selon les cas, cette appropriation repose sur l'immatriculation ou bien sur une disposition légale ou réglementaire, voire même sur l'acquisition de droits coutumiers.

La définition qui vient d'être donnée peut être complétée par l'énumération des domaines fonciers qui appartiennent aux personnes publiques, ce qui renvoie à d'autres définitions et à la caractérisation des terres publiques.

Pour caractériser l'ensemble des terres publiques, deux critères peuvent être retenus :

- Leur régime de domanialité, publique ou privée, car les personnes publiques possèdent un domaine public et un domaine privé ;
- Leur situation en milieu rural, en milieu urbain ou en zone d'aménagement différée.

Ces deux caractéristiques déterminent des statuts distincts ainsi que des modalités de gestion distinctes.

Pour le premier critère, la distinction tient au fait que les biens soumis à un régime de domanialité publique appartiennent forcément à une personne publique et sont inaliénables[1] et imprescriptibles[2]. Les biens soumis à un régime de domanialité privée peuvent être cédés ou vendus. En outre, les biens soumis au régime de domanialité publique sont exclusivement réservés à une utilité publique, soit qu'il s'agisse de biens mis à disposition du public, soit qu'il s'agisse de biens mis à disposition d'un service public. En revanche, le régime de domanialité privé n'implique pas nécessairement une utilité publique.

Le second critère concerne le milieu dans lequel se situent les terres.

- Le milieu urbain comprend essentiellement des terres du domaine urbain, mais certaines forêts classées peuvent également être considérées comme étant situées en milieu urbain (cas de la forêt du Banco). Le domaine urbain est défini comme l'ensemble des terres situées dans les périmètres du territoire national qui sont couverts – ou qui sont tenus d'être couverts – par un document d'urbanisme (plan d'urbanisme directeur ou plan de lotissement)[3]. Dans notre analyse, nous avons assimilé milieu urbain et domaine urbain car nous n'avons pas rencontré de cas où la distinction s'avérait nécessaire.
- Le milieu rural, en revanche, n'est pas homogène du point de vue domanial. Il comprend principalement plusieurs grands domaines : le domaine foncier rural, le domaine forestier et le

[1] Ils ne peuvent être ni cédés, ni vendus.

[2] En droit, la prescription désigne soit un ensemble de règles formalisées réglementant une activité, soit un mode d'acquisition d'un droit, ou d'extinction d'un droit, par l'écoulement d'une certaine durée. L'imprescriptibilité concerne ici l'impossibilité d'acquérir une terre du domaine public par une occupation de longue durée.

[3] Cf. loi n° 62-253 du 31 juillet 1962 relative aux plans d'urbanisme et décret 77-906 du 05/11/1977 relatif aux lotissements ruraux.

domaine des Parcs nationaux et des Réserves naturelles, qui ne sont pas totalement exclusifs les uns des autres comme nous seront amenés à le constater. Certaines terres rurales échappent à ces trois domaines, car elles font partie de la zone d'aménagement différée.

- La zone d'aménagement différée comprend des terres du domaine urbain, du domaine forestier et du domaine des Parcs nationaux et réserves naturelles ainsi que des terres rurales exclues du domaine foncier rural et soumises à un régime de domanialité particulier, proche de celui du domaine urbain. En Côte d'Ivoire, il n'existe actuellement qu'une seule zone d'aménagement différée dont le périmètre correspond approximativement à celui du district d'Abidjan.

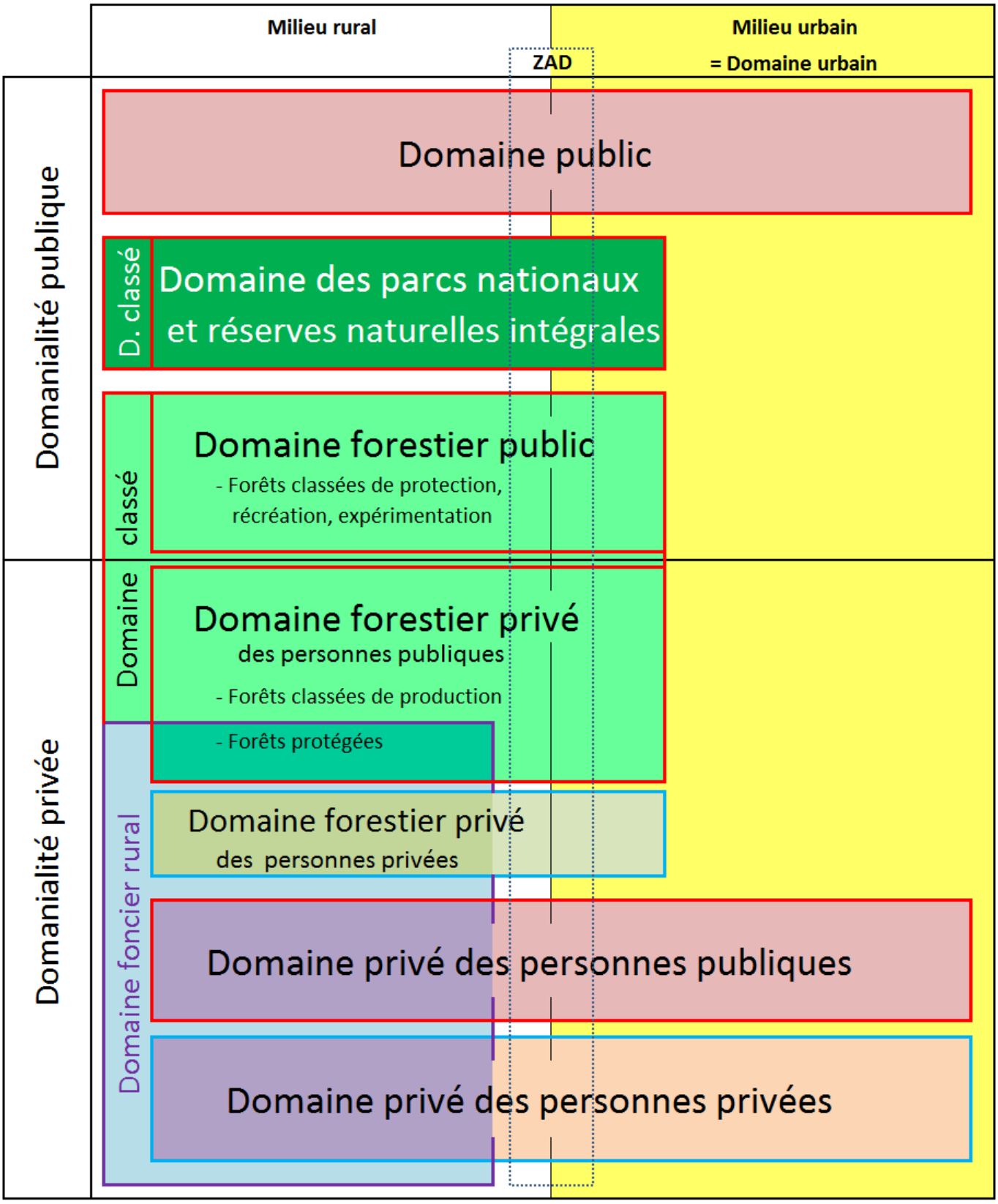
En croisant les deux critères, il apparaît que les terres publiques se répartissent dans les domaines suivants :

- Domaine public, en milieu rural, en ZAD, ou dans le domaine urbain ;
- Domaine des Parcs nationaux et des Réserves naturelles
- Domaine forestier public ;
- Domaine forestier privé des personnes publiques ;
- Domaine privé des personnes publiques, hors domaine forestier, situées dans le domaine foncier rural, en ZAD ou dans le domaine urbain.

Étant donné le chevauchement des différents domaines à prendre en considération, nous avons tenté de donner une représentation de la typologie des domaines fonciers dans le tableau suivant. Pour être complète, cette représentation inclue non seulement les domaines fonciers qui appartiennent à des personnes publiques, mais également ceux qui appartiennent à des personnes privées.

Dans la suite de notre exposé, nous préciserons la définition juridique des différentes catégories de terres, afin notamment d'appréhender les difficultés que posent dans certains cas le chevauchement des différents domaines fonciers.

Tableau 1
Schéma typologique des domaines fonciers



2.1.1 Le domaine public

Le texte de référence définissant le domaine public en Côte d'Ivoire est le décret du 29 septembre 1928, portant réglementation du domaine public et des servitudes d'utilité publique (modifié par décrets du 7 septembre 1935, du 3 juin 1952 et du 5 mai 1955).

L'article 1 de ce décret stipule :

Article 1. Font partie du domaine public dans les Colonies et Territoires de l'Afrique-Occidentale française :

a. Le rivage de la mer jusqu'à la limite des plus hautes marées ainsi qu'une zone de 100 mètres mesurée à partir de cette limite ;
b. Les cours d'eau navigables ou flottables dans les limites déterminées par la hauteur des eaux coulant à pleins bords avant de déborder, ainsi qu'une zone de passage de 25 mètres de large à partir de ces limites sur chaque rive et sur chacun des bords des îles ;
c. Les sources et cours d'eau non navigables ni flottables dans les limites déterminées par la hauteur des eaux coulant à pleins bords avant de déborder :
d. Les lacs, étangs et lagunes dans les limites déterminées par le niveau des plus hautes eaux avant débordement, avec une zone de passage de 25 mètres de large à partir de ces limites sur chaque rive extérieure et sur chacun des bords des îles ;

d.bis (D. 5 mai 1955) Les nappes aquifères souterraines, quelle que soit leur provenance, leur nature et leur profondeur ;

e. Les canaux de navigation et leurs chemins de halage, les canaux d'irrigation et de dessèchement et les aqueducs exécutés dans un but d'utilité publique, ainsi que les dépendances de ces ouvrages ;
f. Les chemins de fer, les routes, les voies de communication de toute nature et les dispositifs de protection de ces voies, les conduites d'eau, les conduites d'égouts, les ports et rades, les digues maritimes et fluviales, les sémaphores, les ouvrages d'éclairage et de balisage, ainsi que leurs dépendances ;
g. (D. 3 juin 1952) Les lignes télégraphiques et téléphoniques, ainsi que leurs dépendances ;
h. Les ouvrages déclarés d'utilité publique en vue de l'utilisation des forces hydrauliques et du transport de l'énergie électrique ;
i. Les ouvrages de fortification des places de guerre ou des postes militaires, ainsi qu'une zone large de 250 mètres autour de ces ouvrages ;
j. Et généralement les biens de toute nature que le code civil et les lois françaises déclarent non susceptibles de propriété privée.

Le décret de 1928 est complété par les textes suivants :

- l'arrêté n° 73 D. du 10 avril 1943 portant création d'une réserve administrative le long des pistes et routes. Cet arrêté précise en son article 2 qu'aucun terrain domanial ou forestier ne pourra être accordé à moins de douze mètres cinquante de l'axe des routes et pistes de la Côte d'Ivoire.
- La loi n° 83-788 du 02 août 1983 déterminant les règles d'emprise et de classement des voies de communication et des réseaux divers de l'État et des collectivités territoriales. Cette loi prévoit de statuer sur les règles d'emprise par voie réglementaire.
- Trois décrets du 22 janvier 2014 élargissent la réserve administrative foncière le long de certaines voies de communication du district d'Abidjan et le long des autoroutes.

2.1.2 Le domaine des Parcs nationaux et des Réserves naturelles

La loi 2002-102 du 11 février 2002 relative à la création, à la gestion et au financement des Parcs nationaux et des Réserves naturelles indique que : « *Les réserves naturelles intégrales et les parcs nationaux font partie du domaine public inaliénable de l'État* ».

La loi 2002-102 prévoit également le cas particulier des réserves naturelles *partielles* dont le statut peut s'appliquer à des espaces comprenant des terres du domaine public ou privé des personnes publiques ainsi que des terres du domaine privé des personnes privées. Ce cas particulier n'est pas représenté dans schéma typologique présenté précédemment.

Dans le passé, les Parcs nationaux et les réserves naturelles étaient rattachées au domaine forestier de l'état, comme en témoignent certains arrêtés de classement qui indiquent que ces espaces sont à la fois soumis aux lois relatives à l'environnement et au code forestier. Le décret n°66-433 du 15 septembre 1966 (portant statut et réglementation de la procédure de classement des réserves naturelles, intégrales ou partielles et des parcs nationaux) affirmait aussi, de façon explicite, que les Parcs nationaux et les réserves naturelles faisaient partie du domaine forestier classé.

Cependant, le décret 66-433 a été abrogé par le décret 2012-163 du 09 février 2012 déterminant les procédures de classement des Parcs nationaux et des réserves naturelles. De plus, l'article 3 de la loi n°2014-427 du 14 juillet 2014 portant code forestier stipule que ce nouveau code forestier, qui remplace le précédent, n'est pas applicable aux Parcs nationaux ni aux réserves naturelles.

Le domaine des Parcs nationaux et des réserves naturelles a donc été détaché du domaine forestier de l'État, même s'il en faisait partie dans le passé. Les Parcs nationaux et les réserves naturelles *intégrales* font partie du domaine public de l'État mais ils constituent bien un domaine distinct des autres domaines.

2.1.3 Le domaine forestier public

La loi n°2014-427 du 14 juillet 2014 portant code forestier indique :

> **Article 30** : Font partie du domaine forestier public de l'État les forêts de protection, de récréation et d'expérimentation, classées en son nom.
> **Article 34**: Font partie du domaine forestier public des Collectivités territoriales les forêts de protection, de récréation et d'expérimentation classées en leur nom.

2.1.4 Le domaine forestier privé des personnes publiques

2.1.4.1 Statut des terres du domaine forestier privé

La loi n°2014-427 du 14 juillet 2014 portant code forestier constitue le fondement juridique de la définition du domaine forestier privé. Il faut cependant suivre une succession d'articles de cette loi pour comprendre toute la portée de cette définition.

L'article 1 de cette loi donne les définitions de base suivantes :

> **Forêt**, toute terre constituant un milieu dynamique et hétérogène, à l'exclusion des formations végétales résultant d'activités agricoles, d'une superficie minimale de 0,1 hectare portant des arbres dont le houppier couvre au moins 30% de la surface et qui peuvent atteindre à maturité une hauteur minimale de 5 mètres ;
>
> **Forêt classée**, l'espace forestier défini et délimité comme tel, conformément à un texte législatif ou réglementaire, de façon à lui donner la protection légale nécessaire ;
>
> **Forêt protégée**, la forêt du domaine rural qui, n'ayant pas fait l'objet d'un classement, est réglementée par les textes en vigueur ;

L'article 22 précise que toutes les forêts de Côte d'Ivoire bénéficient soit du régime de protection des forêts classées, soit de celui des forêts protégées. Il n'existe pas de forêt qui ne soit placées sous la protection juridique de l'un de ces deux régimes.

Pour le domaine forestier protégé, il est donné la définition suivante :

> **Article 27**: Le domaine forestier protégé comprend :
> - les forêts non classées de l'État et des Collectivités territoriales ;
> - les forêts des personnes physiques ;
> - les forêts des personnes morales de droit privé ;
> - les forêts situées sur des terres sans maître.
>
> **Article** 28 : Les forêts du domaine rural qui n'ont pas fait l'objet d'un acte de classement sont des forêts protégées soumises à un régime juridique moins restrictif sur les droits d'usage.

Enfin, la loi 2014-427 définit le domaine forestier privé des personnes publiques de la façon suivante :

> **Article 31** : Font partie du domaine forestier privé de l'État les forêts de production, les forêts protégées situées sur des terres non immatriculées et les forêts protégées situées sur des terres sans maître.
>
> **Article 35** : Font partie du domaine forestier privé des Collectivités territoriales :
> - les forêts de production classées en leur nom ;
> - les forêts protégées situées sur les terres immatriculées en leur nom.

Au sens du code forestier de 2014, le domaine forestier privé des personnes publiques comprend donc d'une part des terres portant des forêts de production classées en leur nom et d'autres part des terres qui font partie du domaine foncier rural et sur lesquelles sont situées les forêts protégées.

Or la loi 98-750 du 23 décembre 1998 relative au domaine foncier rural définit celui-ci de la façon suivante :

> **Article** 2 : Le Domaine foncier rural est à la fois :
> - hors du domaine public,
> - hors des périmètres urbains,
> - hors des zones d'aménagement différés officiellement constituées,
> - hors du domaine forestier classé.

Le précédent code forestier, établit par la loi 65-425 du 20 décembre 1965, ne se prononçait pas sur la propriété des terres portant des forêts protégées, même s'il ne reconnaissait que des droits d'usage aux populations rurales, y compris pour l'exploitation agricole. La loi de 98-750 a fait entrer les terres du domaine forestier protégé dans le domaine foncier rural ; elles étaient donc susceptibles d'appropriation par les populations rurales pourvu qu'elle fassent constater leurs droits coutumiers par l'administration.

Le code forestier de 2014 remet en cause cette possibilité en affirmant la propriété de l'État sur des terres du domaine foncier rural couvertes de forêts et non immatriculées ou supposées sans maîtres.

En même temps, le code forestier de 2014 affirme en son article 36 : « *Les forêts des personnes physiques sont constituées par : les forêts naturelles situées sur des terres sur lesquelles elles jouissent d'un droit de propriété ou de droits coutumiers, conformément à la législation domaniale et foncière* ». L'article 37 et l'article 40 prévoient également l'existence de forêts sur lesquelles des personnes morales ou des communautés rurales peuvent exercer des droits de propriété ou des droits coutumiers. Donc pour les terres portant une couverture forestière et situées dans le domaine foncier rural, le code forestier de 2014 ne permet pas de savoir ce qui prévaut entre les droits coutumiers et les droits des personnes publiques. Pire, en affirmant l'existence de ces deux types de droits, il introduit une source de litige juridiquement insoluble.

2.1.4.2 Précisions sur le statut des forêts classées

Le décret nº 78-231 du 15 mars 1978 fixant les modalités de gestion du domaine forestier de l'état a introduit une distinction dans le statut des forêts classées.

Le premier article de ce décret indique que le domaine forestier de l'État est composé d'un domaine forestier permanent et d'un domaine forestier rural. Le domaine forestier permanent est composé des forêts classées figurant dans la liste n°1 annexée au décret ; leurs surfaces ne peuvent être réduites que par décret pris en Conseil des ministres. Le domaine forestier rural est composé des forêts classées figurant dans la liste n°2 des forêts non classées, ne faisant pas l'objet d'un statut particulier.

Or l'intitulé de la seconde liste est équivoque « *Liste des forêts classées antérieurement à la date du présent décret qui sont déclassées selon les procédures de l'article 10 et incluses dans le Domaine forestier rural* ». Certains acteurs du monde rural ont interprété ce titre comme un acte de déclassement des forêts nommées dans la liste n°2. En fait, ce titre renvoie à l'article 10 qui précise : « *Les forêts classées du Domaine forestier rural de l'État feront l'objet de plans d'aménagement agricole. Elles seront déclassées progressivement au moment de la mise en œuvre de ces plans par arrêté conjoint du ministre des Eaux et Forêts, du ministre de l'Agriculture et du ministre de l'Économie, des Finances et du Plan* ». Les forêts classées de la liste n°2 ont donc vocation à être déclassées mais l'acte de déclassement nécessite des mesures réglementaires et administratives complémentaires.

Cette interprétation est confirmée par le décret n°2014-689 du 12 novembre 2014 modifiant le titre de l'annexe 2 du décret n°78-231, de la façon suivante : « *Liste des forêts classées antérieurement à la date de publication du décret n° 78-231 du 15 mars 1978 fixant les modalités de gestion du domaine forestier de l'État, qui seront déclassées selon les dispositions de l'article 10 et incluses dans le domaine forestier rural* ».

Il reste donc à établir la liste des forêts classées nommées dans liste n°2 et qui ont fait l'objet d'un arrêté conjoint de déclassement par les ministres concernés. En l'absence d'un tel arrêté, les forêts de la liste n°2 sont toujours soumises au régime des forêts classées et font toujours partie du domaine forestier de l'État. En revanche, les terres des forêts classées ayant fait l'objet d'un arrêté conjoint de déclassement font partie du domaine foncier rural, ce qui peut entraîner des litiges entre les droits de l'État et les droits coutumiers.

En effet, dans le domaine foncier rural, les populations rurales peuvent faire valoir leurs droits coutumiers, mais depuis 2014 et le nouveau code forestier, les terres non immatriculées ou sans maître dont la couverture végétale est de nature forestière peuvent être revendiquée par l'État comme appartenant à son domaine forestier privé. L'État n'a cependant plus aucun droit sur les terres des anciennes forêts classées qui ont été déclassées et qui ne portent plus de couverture forestière.

Un autre texte, l'arrêté n° 33 MINAGRA du 13 février 1992 confiant à la SODEFOR la gestion des forêts classées du domaine forestier de l'État, introduit une incertitude sur le classement de certaines forêts. Cet arrêté comporte en annexe une « *liste des forêts confiées en gestion à la SODEFOR* »'indiquant notamment une référence et une date pour le classement de chacune des forêts considérées. Or nous avons pu constater que dans cette liste figurent des forêts inscrites dans les listes n°1 et n°2 du décret 78-231, tandis que d'autres forêts inscrites sur la liste n°2 n'y figurent pas. Faut-il considérer qu'en 1992, elles avaient déjà perdu leur statut de forêts classées ?

2.1.5 Le domaine privé des personnes publiques

Le domaine privé des personnes publiques comporte des terres immatriculées en leurs noms respectifs et des terres non immatriculées. Les terres du domaine privé des personnes publiques peuvent être situées en milieu rural, en zone d'aménagement différé et dans le domaine urbain.

2.1.5.1 Terres immatriculées au nom d'une personne publique

Les terres immatriculées au nom d'une personne publique relèvent du régime général de la propriété foncière. Celui-ci repose sur le Code civil et sur le décret du 26 juillet 1932 portant réorganisation du régime de la propriété foncière en Afrique occidentale française. Ce texte réorganise le service de la conservation de la propriété foncière et des droits fonciers ainsi que la procédure d'immatriculation des biens fonciers sur des livres fonciers[4].

Il existe différents modes d'acquisition de terres immatriculées au nom des personnes publiques :

(1) Les terres peuvent être achetées à des personnes qui les avaient faites immatriculer à leur nom. Il s'agit alors d'une mutation de propriété. Les terres immatriculées au nom d'une personne publique peuvent également faire l'objet d'une mutation de propriété en faveur d'une autre personne publique.

(2) L'acquisition des terres peut donner lieu à un paiement en faveur des personnes exerçant seulement des droits coutumiers sur ces terres. Cette pratique, appelée "purge des droits coutumiers", a lieu aussi bien en milieu rural qu'en milieu urbain mais dans le domaine urbain, cette procédure est réglementée par le décret 96-884 du 25 octobre 1996 réglementant la purge des droits coutumiers sur le sol pour intérêt général.

(3) Les terres peuvent avoir été occupées pendant de nombreuses années par un organisme public (administration, établissement public, société d'état, projet de développement, etc.), avant qu'une personne publique procède à leur immatriculation, sans rencontrer d'opposition ou en passant outre aux oppositions. Le Décret du 15 novembre 1935 portant réglementation des terres domaniales en Afrique-occidentale française autorisait une telle occupation, au nom de l'intérêt général. Le décret-loi n°55-580 du 20 mai 1955 portant réorganisation foncière et domaniale en Afrique occidentale française a abrogé cette possibilité en limitant la possibilité de réquisitionner des terres au cas de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Après l'indépendance, les terres non immatriculées ont cependant été considérées par l'Administration comme étant sans maître et appartenant donc à l'État (en vertu de l'article 713 du code civil). Les organismes publics ont pu alors à nouveau occuper des terres sans recourir à la procédure d'expropriation. Toutefois, l'occupation n'établit pas la propriété. Parmi les terres occupées par ces organismes publics, seules celles qui ont été immatriculées appartiennent réellement aux personnes publiques ; celles qui n'ont pas été immatriculées peuvent encore faire l'objet de droits coutumiers.

(4) Les terres peuvent faire l'objet d'une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique, en application du décret n° 30 du 25 novembre 1930 réglementant l'expropriation pour cause d'utilité publique et l'occupation temporaire en Afrique Occidentale Française, modifié par les décrets du 16 juin 1931, du 20 décembre 1933 et du 9 février 1949. En fait, les terres qui ont fait l'objet d'une expropriation pour cause d'utilité publique devraient logiquement se retrouver dans le domaine public des personnes publiques mais certaines terres ont pu être déclassées pour repasser dans leur domaine privé. En outre, la distinction entre l'utilité publique et l'intérêt général a pu fluctuer au cours du siècle.

(5) Dans le domaine urbain, les terres peuvent être immatriculées au nom d'une personne publique dans le cadre d'une procédure de lotissement. (Cf. Décret n°77-906 du 5 novembre 1977 relatif aux lotissements ruraux, Décret n°95-520 du 5 juillet 1995 portant organisation des procédures d'élaboration, d'approbation et d'application des lotissements du domaine privé urbain de l'État et des communes, Décret n°2013-482 du 02 juillet 2013 portant modalités d'application de l'ordonnance fixant les règles d'acquisition de la propriété des terrains urbains). La procédure de lotissement peut être couplée à une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique et/ou à une procédure de purge des droits coutumiers.

(6) Des terres rurales ayant fait l'objet d'un arrêté de concession provisoire ou définitif peuvent retourner au domaine privé de l'État dans le cas où une mise en valeur insuffisante serait

[4] … qui avait été initialement institués en Afrique occidentale française par le décret du 24 juillet 1906 portant organisation du régime de la propriété foncière, ce premier décret étant abrogé et remplacé par celui du 26 juillet 1932.

constatée. (cf. Décret du 15 novembre 1935 portant réglementation des terres domaniales en Afrique-occidentale française ; Loi 71-338 du 12 juillet 1971 relative à l'exploitation rationnelle des terrains ruraux détenus en pleine propriété). Cependant, depuis 1998, la loi 98-750 relative au domaine foncier rural donne une définition très étendue de la notion de mise en valeur, ce qui rend extrêmement difficile de constater une mise en valeur insuffisante.

2.1.5.2 Terres non immatriculées appartenant à une personne publique

L'État ou certaines collectivités territoriales peuvent revendiquer la propriété de certaines terres non immatriculées dans les cas suivants :

a) Terres du domaine forestier privé

Les terres du domaine forestier privé ne sont pas toutes immatriculées mais le code forestier de 2014 établit la propriété de l'État ou des collectivités territoriales sur les terres de toutes les forêts classées et il ouvre à l'État la possibilité de revendiquer dans le domaine forestier protégé la propriété de terres portant une couverture forestière qui ne sont pas immatriculées ou qui sont sans maître.

b) Terres sans maître

L'article 713 du code civil prévoit « *Les biens qui n'ont pas de maître appartiennent à l'État* ».

Le Décret du 15 novembre 1935 portant réglementation des terres domaniales en Afrique-occidentale française affirme dans son article 1 : « *En Afrique-Occidentale française, les terres vacantes et sans maître appartiennent à l'État.* » en précisant que cette disposition s'applique aux terres inexploitées ou inoccupées depuis plus de dix ans.

Toutefois, l'article 13 du décret-loi n°55-580 du 20 mai 1955 portant réorganisation foncière et domaniale en Afrique occidentale française abroge explicitement l'article 1 du décret du 15 novembre 1935, tout en confirmant l'applicabilité de l'article 713 du code civil. L'article 1 de ce décret-loi limite le domaine privé des personnes publiques aux seuls biens détenus « *dans les formes et conditions prévues par le Code civil ou le régime de l'immatriculation* ». L'article 3 de ce décret-loi indique « *En Afrique Occidentale française et en Afrique Équatoriale française, sont confirmés les droits coutumiers exercés collectivement ou individuellement sur les terres non appropriées selon les règles du code civil ou du régime d'immatriculation* ».

Donc à la veille de l'indépendance, l'État colonial considérait que le domaine privé des personnes publiques se limitait aux terres immatriculées en leur nom et éventuellement aux terres pour lesquelles une enquête publique qui aurait montré qu'il n'y avait pas de maître, mais il avait abandonné toute revendication de propriété sur les terres inexploitées ou inoccupées et sujettes aux droits coutumiers. Ainsi, d'un point de vue juridique, le domaine foncier privé qui a été transmis par l'État colonial aux nouveaux États après l'indépendance est composé d'un ensemble de terres bien identifiées car immatriculées au nom des personnes publiques et d'un ensemble de terres mal identifiées, non susceptibles de revendications coutumières et qualifiées de « sans maître ».

Après l'indépendance la loi du 20 mars 1963 portant code domanial prévoyait d'immatriculer les terres au nom de celui qui les avaient mises en valeur ou nom de l'État si elles n'étaient pas mises en valeur. Cette loi fut votée mais elle ne fut pas promulguée car les autorités coutumières manifestèrent leur mécontentement et de nombreux paysans se mirent à défricher ou à incendier les terres pour marquer un début de mise en valeur. N'ayant pas été promulguée, cette loi n'est pas susceptible de fonder en droit la propriété de l'État sur les terres inoccupées ou inexploitées.

Toutefois, à partir de cette époque, la pratique administrative fut de considérer que les terres non immatriculées étaient sans maître et appartenaient donc à l'État, en vertu de l'article 713 du Code civil. Le décret 71-74 du 16 février 1971 relatif aux procédures domaniales et foncières se réfère ainsi aux décrets du 26 juillet 1932 et du 15 novembre 1935, mais il omet de mentionner le décret-loi du 20 mai 1955 avec lequel il est en contradiction lorsqu'il affirme « *Les droits portant sur l'usage du sol, dits droits coutumiers, sont personnels à ceux qui les exercent et ne peuvent être cédés à quelque titre que ce soit* » (art.2). Qui plus est, l'article 1 de ce décret affirme : « *Toute occupation de terrain pour être légale doit être justifiée : pour les terrains ruraux, par la possession d'un titre de concession*

provisoire ou définitive ou par une autorisation d'occupation à titre précaire et révocable ; pour les terrains urbains, par la possession d'un titre de concession provisoire ou définitive ». Ces dispositions réglementaires se comprennent pour les terres du domaine privé des personnes publiques, mais nous n'avons pas trouvé de justification légale au fait d'incorporer toutes les terres non immatriculées dans le domaine foncier des personnes publiques. En particulier, il n'y a aucune loi qui ait remis en cause les dispositions du décret-loi de 1955 relatives à la portée des droits coutumiers.

La loi 71-338 du 12 juillet 1971 relative à l'exploitation rationnelle des terrains ruraux détenus en pleine propriété prévoit que l'État peut récupérer ces terrains s'ils ne sont pas suffisamment mis en valeur, notamment si pendant 10 années consécutives ils sont restés en friche ou n'ont reçu qu'entretien très faible ne permettant pas d'obtenir de bons rendements. Cette loi fonde le droit pour l'État de récupérer ces terrains, mais elle n'est applicable qu'aux terrains déjà immatriculés et suppose d'une part que l'État fasse la preuve de l'insuffisante mise en valeur et d'autre part qu'il indemnise le propriétaire exproprié.

La loi 98-750 du 23 décembre 1998, telle que modifiée en 2004 et en 2013, rétablit la possibilité de faire immatriculer des terres par les détenteurs de droits coutumiers tout en réaffirmant que « *Les terres qui n'ont pas de maître appartiennent à l'État* » (art. 6), la charge revenant à l'État de constater qu'elles n'ont pas de maître. Parmi les terres sans maître, la loi inclut :

- les terres objet d'une succession ouverte depuis plus de trois ans et non réclamées,
- les terres du domaine coutumier sur lesquelles des droits coutumiers exercés de façon paisible et continue n'ont pas été constatées dix ans après la publication de la présente loi, ce délai ayant été prolongé jusqu'en 2023 par la loi modificative de 2013
- et les terres concédées sur lesquelles les droits du concessionnaire n'ont pu être consolidés trois ans après le délai imparti pour réaliser la mise en valeur imposée par l'acte de concession

En outre, le décret 99-594 du 13 octobre 1999 fixant les modalités d'application de la loi 98-750 prévoit en son article 30 que les terres faisant l'objet d'un certificat foncier pour lesquelles aucune requête d'immatriculation n'a été déposée 3 ans après l'obtention du certificat foncier sont immatriculées au nom de l'État.

En fin de compte, aujourd'hui, dans le domaine foncier rural, les seules terres vacantes dont l'État peut se déclarer propriétaire sont celles pour lesquelles le défaut de maître a été constaté par un acte administratif. Dans le domaine urbain, la situation est plus floue. En théorie, une enquête administrative devrait aboutir au constat de défaut de maître sur une terre avant que les personnes publiques puissent en disposer dans leur domaine privé. Si des droits coutumiers s'exercent sur une terre urbaine, le décret 96-884 du 25 octobre 1996 prévoit la purge des droits coutumiers en préalable à l'immatriculation de la terre au nom d'une personne publique. Dans la pratique, il arrive que des personnes publiques fassent des lotissements ou attribuent des terres urbaines qu'elles considèrent comme sans maître et ce n'est qu'à l'apparition des revendications coutumières que la procédure de purge des droits coutumiers est mise en œuvre.

c) Terres du domaine privé coutumier des personnes publiques.

Dans le cas où des personnes publiques ont procédé à la purge des droits coutumiers sur une terre qu'elles n'ont pas fait immatriculer, elles ont des droits sur ces terres qui peuvent se justifier de deux façons.

Premièrement, on peut considérer que la purge des droits coutumiers a abouti à l'extinction de ces droits. La terre considérée est alors sans maître et appartient donc à l'État en vertu de l'article 713 du code civil.

Deuxièmement, la loi 98-750 relative reconnait l'existence de droits coutumiers cédés à des tiers et la purge des droits coutumiers peut être considérée comme un achat de ces droits coutumiers.

Que l'une ou l'autre de ces deux interprétations soit retenue, il apparait que les terres ayant fait l'objet d'une procédure de purge des droits coutumiers et qui ne sont pas encore immatriculée peuvent aujourd'hui être immatriculée au nom d'une personne publique sans léser aucun droit coutumier.

2.1.6 Conclusion sur la propriété des terres publiques

La propriété des terres publiques est établie :

- dans le domaine public, par décret ;
- dans le domaine forestier des personnes publiques, par la loi et par les actes réglementaires qui affectent des terres à ce domaine ;
- dans le domaine privé des personnes publiques, essentiellement par l'immatriculation. Dans certains cas particuliers, les personnes publiques ont également pu acquérir des droits sur des terres par la procédure de purge des droits coutumiers ou par un acte administratif constatant l'absence de maître ou l'insuffisante mise en valeur de terres concédées. Mais dans ces cas particuliers, il reste nécessaire de procéder à l'immatriculation des terres considérées pour que les personnes publiques puissent disposer de tous les droits réels prévus par le régime général de la propriété foncière.

Hors du domaine public et du domaine forestier des personnes publiques, il n'existe aucun fondement légal d'une éventuelle propriété éminente de l'État sur les terres rurales ou urbaines, même si cette idée a alimenté de nombreux débats.

2.2 LA DÉLIMITATION DES TERRES PUBLIQUES

2.2.1 Cas du domaine public

Les terres du domaine public ne sont pas systématiquement délimitées. L'emprise des voies de communication est définie par une distance de part et d'autre de la chaussée ou de son axe central. Les berges des cours d'eau et des étendues lacustres, lagunaires ou maritimes sont également définies par une certaine distance à partir de la plus haute ligne de hauteur des eaux mais le profil des rives pouvant varier avec le temps, la limite du domaine public constitué par ces rives présente une certaine mobilité, qui peut occasionner des litiges lorsque ces limites franchissent celles de terres immatriculées.

Dans les cas d'expropriation pour cause d'utilité publique, la procédure d'expropriation prévoit l'établissement systématique d'un plan, mais le bornage n'est pas systématique et aucune disposition concernant l'immatriculation éventuelle des terres expropriées n'est mentionnée (cf. décret n° 30 du 25 novembre 1930 réglementant l'expropriation pour cause d'utilité publique et l'occupation temporaire en Afrique Occidentale Française, modifié par les décrets du 16 juin 1931, du 20 décembre 1933 et du 9 février 1949).

2.2.2 Cas du domaine forestier classé

Le domaine forestier classé comprend des terres immatriculées au nom des personnes publiques et des terres non immatriculées. Pour les terres immatriculées les limites sont enregistrées sur le Livre foncier, mais ponctuellement il peut y avoir des litiges si les bornes ne correspondent pas aux limites officielles.

Pour les terres non immatriculées du domaine forestier classé, l'analyse des problèmes posés par la définition des limites est complexe étant donné la diversité des situations et des données juridiques à prendre en considération.

Tout d'abord, le Code forestier de 2014 indique que le domaine forestier classé appartient aux personnes publiques, donc le fait que les terres des forêts classées ne soient pas immatriculées n'enlève rien à la nature de la propriété que les personnes publiques exercent sur ces terres. Le problème à considérer concerne l'étendue géographique sur laquelle s'applique ce droit.

Pour les terres non immatriculées du domaine forestier, les arrêtés de classement peuvent donner une description plus ou moins précise des limites auxquelles il convient de se référer, car ils constituent la base juridique de la définition de chaque forêt classée. Toutefois, pour être complète la délimitation d'une forêt classée doit non seulement comporter une définition juridique adossée à une cartographie, mais elle doit également comporter une matérialisation physique sur le terrain, c'est-à-dire un bornage

ou une signalisation distinctive explicite. Le classement de la plupart des forêts classées a ainsi eu lieu avant que la matérialisation physique des limites ne soit faite. Cette tâche a d'ailleurs été explicitement confiée à la SODEFOR par l'arrêté n° 33 MINAGRA du 13 février 1992 confiant à la SODEFOR la gestion de forêts classées du domaine forestier de l'État. À ce jour le travail de délimitation physique de toutes les forêts classées n'est cependant pas achevé. En outre, nous avons pu constater que les limites des forêts classées figurant sur les cartes officielles ne concordent pas toujours entre elles et qu'elles sont parfois en décalage avec les limites matérialisées sur le terrain, comme l'illustre l'étude de cas présentée en annexe 3 et extraite de l'étude [VARLET F., 2014].

Enfin, il faut signaler une dernière difficulté : l'accès à l'information sur les limites des forêts classées. Le décret nº 78-231 du 15 mars 1978 fixant les modalités de gestion du domaine forestier de l'État prévoit qu' « *Une carte, constamment à jour, représentant les forêts classées des Domaines forestiers permanent et rural de l'État, sera mise à la disposition de toutes les préfectures et sous-préfectures* » (article 17). Or au cours de nombreuses enquêtes, nous avons pu constater que de nombreux services préfectoraux n'en disposent pas. Par ailleurs, la SODEFOR a établi une carte générale de la situation des forêts classées sur l'ensemble du territoire ivoirien, à l'échelle de 1 / 1 000 000, mais cette échelle n'est pas suffisante pour identifier les limites exactes de chaque forêt classée lorsqu'on se déplace sur le terrain. L'épaisseur d'un trait de 0,5 mm équivaut à 500 m sur le terrain… Pour les besoins de notre étude de 2014, le ministère de l'Agriculture a demandé à la SODEFOR de lui communiquer les fichiers numériques des cartes des forêts classées mais la SODEFOR a répondu au ministère de l'Agriculture : « *Les données numériques dont il est question, du fait de leur sensibilité, sont soumises à une confidentialité qui n'autorise pas qu'elles soient l'objet de communication "extramuros"* ». Selon les renseignements obtenus auprès du service cartographique de la SODEFOR, le caractère sensible de ces informations tient aux incertitudes sur la définition de certaines limites de forêts classées.

2.2.3 Cas du domaine forestier protégé

Le domaine forestier protégé comprend les terres de forêts qui ont été déclassées ainsi que des terres du domaine foncier rural qui portent une couverture végétale de nature forestière.

Certaines de ces terres ont pu être immatriculées au nom d'une personne publique. Dans ce cas leurs limites sont clairement établies et sont enregistrées au Livre foncier. Le déclassement d'une forêt située sur une terre immatriculée au nom d'une personne publique n'enlève rien au droit de propriété de cette personne publique et ne modifie pas les limites de la terre considérée.

Pour les forêts déclassées qui n'ont pas été immatriculée, la limite des terres qui appartiennent aux personnes publiques ne correspondent pas forcément à celles qui figurent éventuellement sur les anciens arrêtés de classement. En effet, à partir du moment où elles ont été déclassées, elles sont retournées dans le domaine foncier rural et les personnes publiques ne peuvent invoquer le code forestier de 2014 que pour revendiquer la propriété de la partie de ces terres qui est encore couverte de forêts. Si ces terres ont été défrichées, les droits coutumiers prévalent sur ceux de l'État. Donc l'établissement des limites de terres qui appartiennent encore aux personnes publiques à l'intérieur du périmètre des forêts qui ont été déclassées demande un travail d'enquête administrative qui reste à faire.

Il en est de même pour toutes les terres du domaine forestier protégé qui ne sont pas issues du déclassement d'une ancienne forêt classée. Ces terres du Domaine foncier rural seulement caractérisées par une couverture végétale de nature forestière n'ont pas encore été délimitées.

2.2.4 Cas du domaine privé des personnes publiques

Parmi les terres du domaine privé des personnes publiques, celles qui sont immatriculées sont nécessairement délimitées et bornées. Leurs limites sont enregistrées au Livre foncier.

Les terres non immatriculées qui ont fait l'objet d'une purge des droits coutumiers ainsi que celle qui ont fait l'objet d'un constat administratif de défaut de maître ne sont pas nécessairement précisément délimitées. Si une personne publique veut les faire immatriculer, un litige peut survenir à l'occasion de l'identification des limites de ces biens fonciers.

2.2.5 Cas du domaine des Parcs nationaux et des Réserves naturelles

Dans tous les cas où nous avons eu à travailler avec les Parcs nationaux ou les réserves naturelles, nous avons constaté l'existence et la disponibilité d'une cartographie précise, ainsi que la signalisation des limites sur le terrain.

2.3 LES ORGANISMES CHARGÉS DE LA GESTION DES TERRES PUBLIQUES

2.3.1 L'Administration

D'après le rapport [GBEDE J., 2015. Examen du cadre juridique et institutionnel de la Côte d'Ivoire] :

Aux termes du décret 2013-506 du 25 juillet 2013 portant attributions des membres du gouvernement, certains ministères organisent de manière décisive la mise en œuvre et le suivi de la politique foncière en Côte d'Ivoire. Ce sont :

- **Le ministère d'État, ministère de l'Intérieur :** il assure la mise en œuvre et le suivi de la politique de l'État en matière d'administration du territoire, de décentralisation, de dépôt légal, de sécurité intérieure, et de protection civile.
- **Le ministère d'État, ministère du Plan et du Développement** : c'est un ministère aux attributions transversales comportant aussi bien l'aménagement du territoire que la lutte contre la pauvreté.
- **Le ministère auprès du Premier ministre chargé du Budget** : les Directions en charge du Cadastre, de la Conservation foncière et de l'Enregistrement font partie de la Direction Générale des Impôts au sein de ce ministère.
- **Le ministère de l'Environnement, de la Salubrité urbaine et du Développement durable :** en matière d'environnement, il est chargé de la gestion de parcs nationaux et réserves naturelles, en liaison avec le ministère des Eaux et Forêts. Il contrôle également les installations classées pour la protection de l'environnement.
- **Le ministère de l'Agriculture** : il a en charge de mettre en œuvre et de suivre la politique du gouvernement dans le domaine de l'agriculture, spécifiquement en matière de développement rural. Il est également chargé de la mise en œuvre de la loi portant domaine foncier rural en liaison avec le ministère chargé des eaux et forêts.
- **Le ministère des Eaux et Forêts :** il met en œuvre et suit la politique de l'État en matière de protection des eaux et forêts. En liaison avec les ministères intéressés, il a l'initiative et la responsabilité en matière de gestion durable des forêts, de la faune et de la flore.
- **Le ministère de la Construction, du Logement, de l'Assainissement et de l'Urbanisme** : En matière d'urbanisme, domaniale et foncière, il élabore et contrôle la mise en œuvre des politiques, de la législation et de la règlementation, il assure la gestion du domaine urbain, la gestion technique du foncier urbain. Aussi porte-t-il son assistance aux collectivités locales en matière de foncier, ainsi qu'aux collectivités territoriales en matière d'urbanisme.
- **Le Ministère des Infrastructures Économiques** est chargé de la mise en œuvre et du suivi de la politique du Gouvernement en matière d'équipement du pays en infrastructures dans les domaines des travaux publics.
- **Le ministère de l'Industrie et des Mines** : il intervient techniquement en matière d'industrialisation et des mines. En matière d'industrialisation, il a entre autres missions la prospection des opportunités d'implantation d'unités industrielles, ainsi que la modernisation de l'industrie du bois et la promotion de l'agro-industrie. En matière des mines, il assure la sécurité des approvisionnements de la Cote d'Ivoire en substances minérales.

Au sein des différents ministères cités, plusieurs Directions ont une importance particulière en ce qui concerne la gestion des questions foncières.

2.3.1.1 La Direction du Cadastre

Au sein du ministère en charge du Budget et de sa Direction générale des Impôts (DGI), la **Direction du Cadastre** est notamment chargée de :

- la création et de la conservation du cadastre en zones urbaines et rurales ;
- la coordination des activités cadastrales des services extérieurs de la DGI ;
- la coordination des opérations d'assiette et de contrôle de l'impôt foncier ;

2.3.1.2 La Direction du Domaine, de la Conservation foncière, de l'Enregistrement et du Timbre

Au sein du ministère en charge du Budget et de sa Direction générale des Impôts (DGI), cette Direction est notamment chargée :

- de la gestion financière du domaine mobilier et immobilier de l'État ;
- de la conservation de la propriété foncière et des hypothèques ;
- du recouvrement des prix de cession ou de vente, des droits, taxes et redevances de toute nature provenant de l'occupation ou de l'exploitation du Domaine urbain et rural de l'État ;
- de l'application de la réglementation relative aux droits d'enregistrement et de timbre.

2.3.1.3 La Direction du Foncier rural

Au sein du ministère de l'Agriculture, la **Direction du Foncier rural** (DFR) est chargée de :

- de gérer le domaine foncier rural de l'État;
- de mettre en œuvre le code foncier rural, notamment par des actions de sensibilisation des populations et de formation des différents acteurs ;
- de contribuer et de participer à la réalisation d'un système d'information géographique pour soutenir la réforme de l'agriculture ;
- d'élaborer un code domanial rural ;
- de participer à l'élaboration et à la mise en œuvre des stratégies de gestion foncière de l'espace rural en veillant à la pérennité des exploitations et à l'utilisation rationnelle l'espace rural ;
- de participer à l'élaboration et à la mise en œuvre du cadastre rural ;
- d'assurer le suivi du cadastre rural.

2.3.1.4 La Direction du Domaine public de l'État

Au sein du ministère des Infrastructures économiques, la **Direction du Domaine public de l'État** (DDPE) est chargée :

- de participer à la révision et à l'élaboration des textes en matière de gestion et de préservation du domaine public ;
- de mettre en application les lois et les textes réglementaires relatifs au domaine public de l'État et notamment la réglementation de l'occupation du domaine public de l'État ;
- de recenser, de délimiter et d'immatriculer les parcelles du domaine public ;
- de participer à l'immatriculation des parcelles du domaine public.

2.3.1.5 La Direction du Cadastre et du Développement forestier

Au sein du ministère des Eaux et Forêts, la **Direction du Cadastre et du Développement forestier** (DCDF) est chargée : '

- d'élaborer et de mettre en œuvre les plans de constitution et de délimitation du domaine forestier public et privé ;
- de concevoir le Plan national de Reboisement ct les opérations d'aménagement tendant à améliorer le taux de boisement et d'en suivre l'exécution ;
- d'assurer l'incitation et l'appui au développement du domaine forestier privé par les collectivités territoriales et les particuliers ;
- d'assurer le développement de la foresterie rurale et de l'agro-foresterie ;
- de procéder à la délimitation du domaine forestier national et à l'inventaire des formations boisées en vue de leur immatriculation ;
- de procéder à l'actualisation périodique du cadastre forestier.

2.3.1.6 Plusieurs Directions du MCLAU

Au sein du ministère de la Construction, du Logement, de l'Assainissement et de l'Urbanisme (MCLAU), le **Service du Guichet Unique du Foncier et de l'Habitat** (SGUFH) est une structure au service des usagers pour les aider à régler leurs problèmes en matière d'urbanisme, et d'actes liés au foncier urbain. C'est l'interface entre le Ministère et les usagers pour le traitement des dossiers de demandes d'actes administratifs.

Au sein du MCLAU, le **Service de la Promotion de l'Accession à la Propriété Foncière** (SPAPF) est un Service rattaché au cabinet ayant pour mission de :

- Faire l'acquisition des parcelles auprès des détenteurs
- Constituer des réserves foncières au nom et pour le compte de l'État en vue de disposer de terrains pour les logements, les industriels, l'artisanat et le tourisme partout en Côte d'Ivoire
- Conduire avec des partenaires privés des opérations d'aménagement de terrains urbains

Au sein du MCLAU, la **Direction de l'Urbanisme** est chargée principalement de :

- Élaborer et contrôler la mise en œuvre des politiques, de la législation et de la réglementation domaniale et foncière en matière d'urbanisme
- Assister les Collectivités locales en matière d'urbanisme et de foncier, notamment dans la rénovation et la restructuration des quartiers urbains
- Encadrer les professionnels intervenant dans le domaine de l'urbanisme et du foncier
- Élaborer et suivre les plans d'urbanisme et de développement des villes
- Planifier le développement des infrastructures socioculturelles urbaines
- Appuyer le relogement des populations déguerpies et réinstaller les populations déplacées

Au sein du MCLAU, la **Direction de la Topographie et de la Cartographie** est chargée de :

- La réalisation de travaux topographiques à la demande de l'État et des collectivités
- La coordination et le contrôle de toutes les activités topographiques
- L'encadrement des professionnels de la topographie
- La détermination des caractéristiques topographique des parcelles soumises à attribution
- Du contrôle des lotissements en vue de l'établissement des Certificats de Conformité
- La numérotation des plans de lotissement/morcellement soumis à l'approbation du Ministre
- L'archivage et l'actualisation des plans topographiques
- La constitution et la gestion d'une base de données numériques et graphiques servant à la mise en place d'un Système d'Information Géographique (SIG)
- La collaboration avec le Cadastre et le BNETD/CCT dans le cadre de la politique de densification et de maintenance de l'infrastructure cadastrale et géodésique
- La localisation et l'identification des parcelles en zone urbaine
- L'intervention dans le cadre de la gestion des litiges fonciers soumis à l'attention du ministre

Au sein du MCLAU, la **Direction du Domaine Urbain** (DDU) est chargée :

- D'assurer la gestion du domaine privé de l'État en milieu urbain
- D'assurer la gestion des terrains industriels, touristiques et artisanaux en liaison avec les ministères concernés
- D'appliquer la législation, la réglementation et les procédures de gestion foncière par la délivrance d'actes
- D'établir les actes administratifs de propriété foncière, notamment les lettres d'attribution de terrain, les arrêtés de concession provisoire
- De rédiger les baux emphytéotiques, les procès verbaux de constats de mise en valeur
- D'archiver les documents domaniaux et les actes administratifs produits
- De suivre la mise en valeur des lots attribués, dans les délais réglementaires
- De mettre à jour les registres des titres de propriété et d'occupation des parcelles

- De faire l'inventaire des lots et des parcelles réservées aux équipements et en assurer la surveillance
- D'établir les statistiques en termes de production et de gestion des actes administratifs

2.3.2 Les organismes sous tutelle de l'Administration

2.3.2.1 La SODEFOR

La Société de Développement des Forêts (SODEFOR), à l'origine Société de Développement des Plantations Forestières, est une société d'État créée le 15 Septembre 1966 par décret N°66-422 en vue d'étudier et de proposer au Gouvernement de la Côte d'Ivoire, toutes les mesures tendant à assurer l'exécution des plans de développement de la production forestière et des industries connexes, soit par intervention directe, soit en coordonnant, en dirigeant et en contrôlant l'action des différents organismes publics ou privés intéressés.

Elle passe successivement du statut de Société d'État à celui établissement Public à caractère Administratif (EPA) en 1980, puis Établissement Public à caractère Industriel et Commercial (EPIC) en 1985. Et, suite à l'audit de gestion du secteur forestier, elle change de nom par décret n° 93-206 du 03 février 1993 et redevient une Société d'État.

Dès lors, Société de Développement des Forêts placée sous la tutelle technique et administrative du ministère chargé des Eaux et Forêts et sous la tutelle financière du ministère chargé du Budget, elle reste le principal instrument de la mise en œuvre de la politique forestière du gouvernement ivoirien.

Déterminée par les nouveaux statuts de 1993, la mission de la SODEFOR est de participer à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique du gouvernement en matière :

- d'enrichissement du patrimoine forestier national,
- de développement de la production forestière,
- de valorisation des produits,
- de sauvegarde des zones forestières,

Pour ce faire, elle est chargée :

- de gérer et équiper les forêts et terres domaniales qui lui sont confiées par l'administration forestière aux termes de conventions générales ou particulières ;
- de concevoir et mettre en œuvre des modèles de gestion aptes à permettre l'exécution du Plan Directeur Forestier ;
- d'exécuter ou faire exécuter tous les travaux relatifs à l'entretien, l'équipement ou la restauration des domaines forestiers ou privés ;
- de contribuer à l'organisation des zones rurales voisines des zones forestières qu'elle gère ;
- de valoriser son savoir faire à l'extérieur de la Côte d'Ivoire ;
- d'une façon générale, de participer à toute activité et étude se rattachant à l'objet social.

N.B : Sur son site internet, la SODEFOR se dit l'unique gestionnaire des 231 forêts classées de la Côte d'Ivoire. Pourtant, l'arrêté n° 33 MINAGRA du 13 février 1992 confiant à la SODEFOR la gestion de forêts classées du domaine forestier de l'État comporte une liste ne comptant que 174 forêts classées et nous n'avons pas trouvé d'autres actes réglementaires ajoutant d'autres forêts classées à la liste annexée à l'arrêté du 13 février 1992.

2.3.2.2 L'Office Ivoirien des Parcs et Réserves (OIPR)

Crée par le Décret N° 2002-359 du 24 Juillet 2002, l'OIPR est un établissement public ayant pour objectif de préserver et valoriser un échantillon représentatif de la diversité biologique nationale, et maintenir les processus écologiques dans les aires protégées de façon durable.

Sous la tutelle du ministère de l'Environnement et du Développement durable, l'OIPR a pour missions :

- La gestion du patrimoine foncier des aires protégées,
- La mise en œuvre d'une politique de gestion durable des parcs et réserves ainsi que leur zone périphérique,
- La réalisation des études nécessaires à la création, à l'extension ou à l'aménagement des aires protégées ou de leur zone périphérique,
- L'information, l'éducation et la communication,
- L'exercice de la police administrative,
- L'exercice de la police judiciaire.

Les missions de l'OIPR s'exercent sur un réseau de 14 aires protégées : 8 parcs nationaux (1 732 100 ha), 4 réserves partielles (236 130 ha), 1 réserve intégrale, 1 réserve scientifique, d'une superficie totale de 2 100 000 ha soit 6,5% du territoire national.

2.3.2.3 L'AGEF

Depuis le 06 mai 1999, l'Agence de Gestion Foncière (AGEF), créée sous la forme d'une Société Anonyme à Participation Financière Publique Majoritaire avec Conseil d'Administration, assure au nom et pour le compte de l'État et des Collectivités Territoriales, la gestion du foncier urbain.

Sous la tutelle du MCLAU et en relation avec ce ministère, elle est notamment chargée de :

- Faire l'acquisition des parcelles auprès des détenteurs
- Constituer des réserves foncières au nom et pour le compte de l'État en vue de disposer de terrains pour les logements, les industriels, l'artisanat et le tourisme partout en Côte d'Ivoire
- Conduire avec des partenaires privés des opérations d'aménagement de terrains urbains

2.3.2.4 La SOGEPIE

Le décret n°2001-691 du 31 octobre 2001 portant création de la SOGEPIE stipule que cet établissement public à caractère industriel et commercial est mandataire de l'État pour les questions concernant la gestion du patrimoine immobilier de l'État.

Sous la tutelle du MCLAU et en relation avec ce ministère, elle a l'initiative et la responsabilité de l'action de gestion, de contrôle, de coordination, de suivi en ce qui concerne le patrimoine bâti de l'État. Elle est également chargée de faire immatriculer tout le patrimoine bâti de l'État.

Ses activités consiste ainsi à

- gérer et entretenir les bâtiments administratifs à usage de bureau ou de logement à l'exception des infrastructures scolaires, sanitaires et militaires et des immeubles affectés à la Présidence ;
- gérer les baux administratifs ;
- établir les attestations des indemnités contributives au logement et percevoir les redevances de logement;
- suivre la cession du patrimoine immobilier de l'État à usage de logement ;
- suivre le recouvrement des créances de l'État sur les acquéreurs de logements ;
- passer les marchés de gérance et de gardiennage des bureaux et des logements ;
- passer des contrats de gérance des commerces et de l'ensemble immobilier ;
- acquérir l'immobilier privé au profit de l'État ;
- passer des marchés de réhabilitation du patrimoine immobilier de l'État ;
- gérer tous les immeubles issus de la dissolution des Sociétés d'État ou des Sociétés à participation financière de l'État ;
- établir et tenir à jour le registre et le fichier signalétique de tout le patrimoine bâti de l'État.
- identifier, faire immatriculer et inscrire au nom de l'État tout le patrimoine bâti de l'État.

2.3.2.5 L'AGEROUTE

Issue des différentes réformes institutionnelles de l'entretien routier, l'**AGEROUTE** est une société d'État régie par l'acte uniforme du traité OHADA sur les sociétés commerciales et le groupement d'intérêt économique du 17 avril 1997 et par la loi ivoirienne n° 97-519 du 04 septembre 1997 portant organisation des sociétés d'État, dont le capital social de 300 000 000 FCFA est entièrement détenu par l'État de Côte d'Ivoire. Placée sous la tutelle technique du Ministère des Infrastructures économiques et la tutelle financière du ministère chargé du Budget, elle a pour objet d'apporter à l'État son assistance pour la réalisation des missions de gestion du réseau dont il a la charge.
En exécution des missions d'assistance à la maîtrise d'ouvrage ou à la maîtrise d'ouvrage déléguée qui lui sont confiées par l'État, la société est notamment chargée de :

- de la programmation de l'entretien routiers et des projets d'aménagement routiers ;
- de la passation des marchés et du suivi des travaux ;
- du financement des travaux ;
- de la surveillance du réseau ;
- de la constitution et de l'exploitation de la Banque de Données Routières ;
- du renforcement des capacités.

2.3.2.6 L'AGEDI

Sous la tutelle du ministère en charge de l'Industrie, cette agence a été instituée par le décret n°2013-298 du 02 mai 2013 portant création, attributions, organisation et fonctionnement de l'Agence de Gestion et de Développement des Infrastructures Industrielles, en abrégé AGEDI.

Cette agence est notamment chargée d'identifier et de proposer les terrains à mettre à la disposition des investisseurs industriels.

2.3.2.7 Le CEPICI

Sous la tutelle du Président de la République, le Centre de Promotion des Investissements en Côte d'Ivoire (CEPICI) est un établissement public à caractère administratif.

L'article 4 du Décret N° 2012-867 du 06 septembre 2012 portant création du CEPICI, stipule, qu'il est le Guichet Unique de l'investissement direct en Côte d'Ivoire, et à cet effet, il fédère, coordonne et rationalise l'ensemble des initiatives et actions gouvernementales en matière de promotion des investissements et de développement du secteur privé.

Pour les aspects fonciers, le Guichet Unique du CEPICI constitue l'interface entre les demandeurs de terrains industriels et l'Administration. Toute demande de terrains industriels doit être déposée à son niveau avant transmission à l'AGEDI pour instruction.

2.3.2.8 L'ANDE

Sous la tutelle du ministère de l'Environnement, l'Agence Nationale de l'Environnement est un établissement public national créé par le décret n°97-393 du 09 juillet 1997, chargé notamment des missions suivantes :

- Assurer la coordination de l'exécution des projets à caractère environnemental
- Garantir la prise en compte des préoccupations environnementales dans les projets et programmes de développement
- Mettre en œuvre la procédure d'étude d'impact environnemental
- Réaliser l'audit environnemental des ouvrages et entreprises
- Eduquer, informer, sensibiliser/communiquer à la protection de l'Environnement.

Dans le cadre de la procédure d'étude d'impact environnemental, l'ANDE exige notamment que soit vérifié le statut fonciers des terrains sur lesquels s'installent les projets.

3. DÉBATS D'ACTUALITÉ

3.1 LA CONFRONTATION DES DROITS DE L'ÉTAT ET DES DROITS COUTUMIERS

Depuis le début du 20ème siècle, l'établissement des droits domaniaux de l'État s'est trouvé confronté à la définition des droits coutumiers. Rappelons les textes qui marquent l'évolution des idées à ce sujet.

- Au début du 20ème siècle : le décret du 23 octobre 1904, modifié et remplacé par le décret du 15 novembre 1935 portant réglementation des terres domaniales, le décret du 8 octobre 1925 instituant un mode de constatation des droits fonciers coutumiers et le décret du 24 juillet 1906 modifié et remplacé par le décret du 26 juillet 1932 concernant le régime de la propriété foncière. A cette époque, l'État se déclare propriétaire des terres « vacantes et sans maîtres » et considère comme telle les terres inexploitées ou inoccupées depuis plus de dix ans (D.1935). L'Administration pouvait occuper ces terres afin de créer ou agrandir des centres urbains et pour effectuer des aménagements d'intérêt général ; elle pouvait également en concéder l'occupation à des tiers (D.1935). Mais dans le même temps, l'État reconnait l'existence des droits coutumiers, ainsi que le droit des populations locales à les faire constater par l'Administration voire même pour les transformer en droits réels par la procédure de l'immatriculation (D.1925 et D.1932). Dans cette configuration juridique, l'État s'arroge des droits sur une grande étendue de terres, non clairement identifiées ni délimitées car leur nature « vacante et sans maître » n'était sûrement pas aisé à établir. Mais à cette époque, l'État n'avait pas la charge de prouver l'absence de maître ; l'absence d'occupation suffisait. En revanche, pour les détenteurs de droits coutumiers, la reconnaissance des ces droits par l'Administration supposait une démarche de leur part pour les faire constater.
- À la fin de la période coloniale, la charge de la preuve est inversée par le décret-loi n°55-580 du 20 mai 1955 portant réorganisation foncière et domaniale. Ce texte affirme la portée des droits coutumiers et limite le domaine privé immobilier des personnes publiques aux seuls biens immatriculés ou dont l'absence de maître aura fait l'objet d'un constat administratif. Toute concession de terre par l'État est soumis à une procédure préalable aboutissant soit au constat de l'absence de droits coutumiers sur cette terre, soit à la renonciation explicites à ces droits de la part de leurs détenteurs. En outre, le principe de l'appropriation publique des terres vacantes et sans maître est explicitement abrogé. Conséquemment, le domaine foncier privé des personnes publiques est restreint par rapport à la définition donnée en 1932.
- Dans les années 60, le débat autour de loi du 20 mars 1963 portant code domanial, votée mais jamais promulguée, réintroduit l'idée que les terres non mises en valeur appartiennent à l'État. Mais ce principe n'a pas été établi en droit. Le décret 71-74 du 16 février 1971 relatif aux procédures domaniales et foncières se réfère au décret de 1932 mais omet la référence du décret-loi de 1955 ; il affirme que pour être légale, toute occupation d'une terre doit être justifiée par un titre de concession provisoire ou définitive ou par une autorisation d'occupation à titre précaire et révocable. Il affirme également que « *les droits portant sur l'usage du sol, dits droits coutumiers, sont personnels à ceux qui les exercent et ne peuvent être cédés à quelque titre que ce soit* ». Cette dernière disposition est extrêmement restrictive car elle assimile les droits coutumiers à des droits d'usage, alors que l'exercice des droits coutumiers consiste souvent à autoriser l'usage du sol par une autre personne. La définition des droits coutumiers retenue par ce décret est donc impropre et d'autant plus contestable qu'elle ne repose sur aucune base légale. Ce décret est pourtant régulièrement cité pour justifier l'idée que toutes les terres qui ne sont pas immatriculées au nom d'une personne privée appartiennent à l'État, qui peut les concéder à titre provisoire ou définitif ou en autoriser l'occupation. Le domaine foncier privé de l'État s'étend alors considérablement.

La définition des droits coutumiers donnée par le décret du 16 février 1971 est encore rappelée par le décret 96-884 du 25 octobre 1996 réglementant la purge des droits coutumiers sur le sol pour intérêt général.

Cette conception des droits coutumiers et des droits de l'État sur les terres non immatriculées marque la culture administrative depuis plusieurs décennies et reste encore en vigueur en ce qui concerne le domaine urbain et le domaine forestier.

- La loi 98-750 du 23 décembre 1998 relative au domaine foncier rural marque cependant une rupture. Elle reconnaît l'existence de droits coutumiers conformes aux traditions et de droits coutumiers cédés à des tiers. Elle établit une procédure permettant l'enregistrement de ces droits coutumiers et conduisant à l'immatriculation. Dans le domaine foncier rural, il n'est plus reconnu à l'État la possibilité de s'approprier des terres non immatriculées, sauf dans certains cas particuliers : dans le cas des terres sans maître, qui suppose un constat administratif, et dans le cas où les procédures n'aboutissent pas dans les délais prévus par cette loi. Ainsi, la loi 98-750 a réduit le domaine rural privé de l'État et reconnu l'existence d'un domaine foncier rural coutumier.

Ce rapide aperçu historique permet d'éclairer certains débats d'actualité, concernant notamment le nouveau Code forestier (2014) dont la lecture est rendue difficile par une rédaction qui n'établit pas clairement la distinction à faire entre les droits de l'État et les droits coutumiers dans le domaine forestier.

3.2 LES AMBIGUÏTÉS DU CODE FORESTIER DE 2014

Comme nous l'avons expliqué au point 2.1.4, l'article 31 de la loi n°2014-427 du 14 juillet 2014 portant code forestier indique que le domaine forestier privé de l'État est composé des forêts classées de production et des forêts protégées situées sur des terres non immatriculées ou sans maître. La forêt protégée est par ailleurs définie comme une forêt du domaine rural non classée.

Donc l'article 31 du nouveau Code forestier intègre dans le domaine privé de l'État, les terres du domaine foncier rural coutumier qui sont non immatriculées et qui portent une couverture végétale de nature forestière.

Dans le même temps, aux articles 36, 37 et 40, le nouveau Code forestier reconnait l'existence de forêts privées appartenant à des personnes physiques ou morales ou à des communautés rurales, forêts sur lesquelles elles exercent un droit de propriété ou des droits coutumiers.

Manifestement, l'article 31 fait écho à la culture administrative qui considère toutes les terres non immatriculées comme appartenant à l'État, tandis que les articles 36, 37 et 40 semblent prendre en considération les dispositions de la loi 98-750. Cependant, en pratique, le Code forestier de 2014 ne permet pas de distinguer le domaine forestier privé de l'État et celui des personnes privées.

D'autres dispositions du Code forestier de 2014 ouvrent la possibilité pour l'État de se réapproprier certaines terres du domaine foncier rural : il s'agit de celles qui concernent les berges, les pentes et les bassins versants. L'article 24 affirme en effet que : « *Les espaces devenus indispensables pour la protection des berges, des pentes et des bassins versants font partie du domaine forestier de l'État* ». Il n'est cependant pas précisé comment l'Administration peut établir que des espaces sont devenus indispensables pour la protection des berges, des pentes ou des bassins versants. L'article 24 prévoit également que de tels espaces peuvent faire l'objet d'une procédure de classement, mais telle qu'elle a été formulée, la disposition citée ci-dessus permet de penser que de tels espaces peuvent être déclarés comme appartenant à l'État même s'il n'y a pas eu de procédures de classement.

En outre, l'article 59 établit la règle suivante : « *Tout déboisement, sur une distance de vingt-cinq mètres de large de part et d'autre de la limite supérieure des crues des cours d'eau, est interdit* ». Cette disposition fait écho au décret du 29 septembre 1928, portant réglementation du domaine public et des servitudes publiques qui affecte au domaine public « *les cours d'eau navigables ou flottables*

dans les limites déterminées par la hauteur des eaux coulant à pleins bords avant de déborder, ainsi qu'une zone de passage de 25 mètres de large à partir de ces limites sur chaque rive et sur chacun des bords des îles » . Néanmoins, le décret de 1928 distinguait le cas des cours d'eau navigables ou flottables du cas des cours d'eau non navigables ni flottables, pour lesquels les berges n'étaient pas affectées au domaine public mais étaient seulement astreintes à une servitude de passage sur une zone large de 10 mètres de chaque côté.

Telles que formulées, les dispositions du nouveau Code forestier permettent donc à l'Administration forestière d'intervenir sur des terres qui n'étaient pas de son ressort antérieurement, notamment les petits cours d'eau, voire même d'en réclamer la propriété pour l'État.

3.3 LA RÉQUISITION DES TERRES PAR LES AUTORITÉS PUBLIQUES

En Côte d'Ivoire, plusieurs procédures sont employées par les Pouvoirs publics pour réquisitionner des terres, c'est-à-dire pour supprimer des droits de propriété ou des droits d'usage afin de pouvoir disposer de ces terres. La procédure d'expropriation est essentiellement applicable aux terres bénéficiant du régime de l'immatriculation, tel que défini par le décret du 26 juillet 1932 portant réorganisation du régime de la propriété foncière. Les terres coutumières non immatriculée font l'objet de la procédure dite de « purge des droits coutumiers ». Enfin, pour certains terrains situés dans le domaine public ou privé des personnes publiques, dont l'occupation a été autorisée ou tolérée par l'Administration, la récupération des terres donne lieu à des opérations appelées « déguerpissements ».

3.3.1 L'expropriation pour cause d'utilité publique

En Côte d'Ivoire, la Constitution garantit le droit de propriété, mais prévoit le cas de l'expropriation pour cause d'utilité publique dans les termes suivants : « Le droit de propriété est garanti à tous. Nul ne doit être privé de sa propriété si ce n'est pour cause d'utilité publique et sous la condition d'une juste et préalable indemnisation » (Article 15 de la Constitution de la République de Côte d'Ivoire).

L'expropriation pour cause d'utilité publique est réglementée par le décret n° 30 du 25 novembre 1930, tel que modifié par les décrets du 16 juin 1931, du 20 décembre 1933 et du 9 février 1949. Les étapes de la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique sont les suivantes :

1. Acte qui autorise les opérations de construction ou d'aménagement (art. 3, al. 1).
2. Acte qui déclare expressément l'utilité publique (art. 3, al. 2).
3. Enquête de commodo et incommodo (art. 6). Le projet accompagné d'un plan est déposé à la mairie et dans les locaux de l'Administration ; le public dispose d'un mois pour formuler des observations. En cas d'urgence, ce délai peut être réduit à 8 jours.
4. Arrêté de cessibilité (art. 5). Cet arrêté désigne les propriétés auxquelles l'expropriation est applicable. Il est publié officiellement et notifié aux intéressés (art. 7) qui disposent de 2 mois pour faire connaître les locataires ou détenteurs de droits réels sur leurs immeubles (art. 8).
5. Comparution des intéressés devant une Commission Administrative d'Expropriation (art. 9) pour s'entendre à l'amiable sur l'indemnisation. L'entente fait l'objet d'un procès verbal d'indemnisation.
6. Paiement de l'indemnité (Art. 9) si une entente amiable a été obtenue. Ce paiement vaut droit d'entrée en possession du bien par l'Administration (art 24).
7. Recours au tribunal, s'il n'y a pas d'entente amiable. Le tribunal établit l'indemnité d'expropriation sur la base d'une expertise (art. 12 à 16). Le montant de l'indemnisation peut faire l'objet d'un appel (art. 17). S'il n'y a pas eu d'appel, le jugement est exécutoire.
8. Paiement de l'indemnité fixée par décision de Justice. Ce paiement reste un préalable à l'entrée en possession du bien par l'Administration (art 24).

Dans le chapitre suivant, la matrice d'analyse du CGAF nous amènera à étudier plus précisément les différents aspects de cette procédure, notamment du point de vue de sa transparence et de son équité.

Pour la présente section, le focus est posé sur un point qui fait particulièrement débat aujourd'hui : le décret encadrant l'expropriation pour cause d'utilité publique permet de faire appel aux tribunaux pour contester le montant d'une indemnisation proposée par l'Administration, mais il ne prévoit pas de possibilité d'appel de la décision portant déclaration d'utilité publique, ni de la décision qui autorise les opérations de construction ou d'aménagement. Les personnes expropriables n'ont ainsi pas la possibilité de demander l'examen d'un projet alternatif, notamment dans le cas où la modification du tracé d'une route permettrait de réduire l'impact social et environnemental ou bien dans le cas où la déclaration d'utilité publique porte sur un ensemble de terres plus étendu que ce qui est strictement nécessaire au projet.

Ainsi, certaines déclarations d'utilité publique récentes font l'objet de critiques, voire de contestation par les personnes concernées.

Par exemple, le décret n° 2014-29 du 22 janvier 2014 portant déclaration d'utilité publique des abords de l'autoroute Abidjan-Grand Bassam, sur une largeur de 100 m. Tout d'abord, ce décret ne précise pas si la largeur des abords se mesure à partir du bord de la chaussée ou à partir de son axe central, cette dernière option étant explicitement retenue par des textes réglementaires plus anciens. Ainsi l'arrêté n° 73 D. du 10 avril 1943 portant création d'une réserve administrative le long des pistes et routes fixait la largeur des emprises à 12,5 m de chaque côté de l'axe central des pistes et des routes. Quoi qu'il en soit, l'autoroute Abidjan-Grand Bassam traversant des zones en pleine expansion urbaine, les terres réquisitionnées pour les emprises de cette voie de communication concernent un grand nombre de personnes et il est possible de s'interroger sur la pertinence et le caractère d'utilité d'une telle largeur des emprises.

Les débats sont encore plus vifs en ce qui concerne l'autoroute Abidjan-Yamoussoukro. En effet le décret n° 2014-28 du 22 janvier 2014 portant déclaration d'utilité publique des abords de l'autoroute Abidjan-Yamoussoukro fixe les limites de l'emprise de la façon suivante :
- 100 m de largeur de part et d'autre des tronçons de l'autoroute traversant des zones urbaines ;
- 500 m de largeur de part et d'autre des tronçons traversant les zones péri-urbaines ;
- 1000 m de largeur de part et d'autre des tronçons traversant des zones situées en rase campagne.

Outre le fait que les notions de zones péri-urbaines et de rase campagne ne sont pas définies en droit, l'étendue des terres susceptibles d'être intégrées au domaine public du fait de ce décret paraît excessive et difficile à justifier du point de vue de l'utilité publique.

3.3.2 La purge des droits coutumiers

La purge des droits coutumiers est encadrée par le décret 96-884 du 25 octobre 1996 réglementant la purge des droits coutumiers sur le sol pour intérêt général, modifié par le décret n°2013-224 du 22 mars 2013 portant réglementation de la purge des droits coutumiers sur le sol pour intérêt général, lui-même modifié en ses articles 7,8 et 11 par le décret 2014-25 du 22 janvier 2014.

L'objet de cette réglementation est de définir une procédure pour indemniser les personnes qui renoncent à leurs droits coutumiers sur une terre.

Ces décrets concernent les terrains urbains mais ils sont appliqués aussi en milieu rural lorsqu'une procédure de lotissement transforme des terres rurales en terres urbaines. En l'absence de texte spécifique au milieu rural, ces textes font également parfois référence pour indemniser les populations rurales expropriées pour cause d'utilité publique.

On peut s'interroger sur la nécessité d'une réglementation spécifique à la purge des droits coutumiers, alors qu'il en existe déjà une relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique. Cette nécessité tient au fait qu'après l'indépendance, l'Administration a cessé de considérer les droits coutumiers comme des droits de propriété. Ainsi, le décret 96-884 stipule : « *Les droits coutumiers sur les sols dans les centres urbains et leurs zones d'aménagement différé portent sur l'usage de ces sols. Ils sont personnels à ceux qui les exercent et ne peuvent être cédés à quelque titre que ce soit* » (Art.1).

La purge des droits coutumiers sur les sols donne lieu, pour les détenteurs de ces droits, à indemnisation en numéraire ou en nature, notamment par l'attribution gratuite de lots de terrains.

L'indemnisation correspond à la destruction des cultures et impenses existant sur le sol concerné au moment de la purge. Les indemnités sont déterminées à partir de barèmes fixés par le ministère chargé de l'Agriculture, ou d'estimations d'après les prix pratiqués dans la région considérée.

Une commission administrative, constituée pour l'opération, est chargée d'identifier les terres concernées et leurs détenteurs, et de déterminer les indemnités et compensations ; elle détermine la nature et le montant de l'indemnisation ; elle soumet le dossier comprenant la liste des terres concernées la liste des personnes concernées et la description de l'indemnisation au ministre chargé des Finances et au ministre chargé de l'Urbanisme, qui signent conjointement un arrêté portant décision de la purge. Les terres concernées sont ensuite immatriculées au nom de l'état ou d'une collectivité territoriale.

La purge des droits coutumiers s'opère par voie, administrative. La possibilité de recours aux tribunaux pour contester les décisions administratives n'est pas explicitement prévue, quoiqu'elle ne soit pas impossible dans l'absolu.

3.3.3 Les opérations de « déguerpissement »

En milieu rural ou urbain, lorsque le domaine public ou privé des personnes publiques est occupé, les autorités décident parfois de recourir à la force publique pour expulser les occupants. le déguerpissement peut avoir des motifs de salubrité publique, d'aménagement du territoire ou de conservation forestière. L'occupation des terres publiques peut être totalement irrégulière mais elle peut aussi avoir fait l'objet d'une autorisation à titre précaire et provisoire ; l'administration peut aussi avoir accordé des baux locatifs ou commerciaux à de tels occupants.

L'encadrement légal et réglementaire des opérations de déguerpissement n'est pas très clair. Dans les exemples portés à notre connaissance, une indemnisation a parfois été accordée à certains occupants mais la grande majorité des personnes déguerpies ne bénéficie pas d'une indemnisation.

Par ailleurs, la durée du préavis d'expulsion connait de grandes variations. Dans le cas des zones occupées par des planteurs au sein du Parc national de Taï, une information leur a été donnée plusieurs mois à l'avance. Il en est de même pour les occupants situés de part et d'autre de la voie rapide à la sortie d'Abidjan en direction de Grand Bassam. Mais dans le cas récent du domaine public situé entre la lagune et le Boulevard de Marseille à Abidjan, les occupants n'ont eu que moins d'une semaine pour quitter leurs emplacements, même lorsqu'ils bénéficiaient d'une autorisation administrative d'occupation.

3.4 INITIATIVES EN MATIÈRE DE TRANSFERT DE GESTION DES TERRES PUBLIQUES

Dans le domaine urbain, il existe un Programme présidentiel de construction de logements sociaux.

Dans les domaines rural et forestier, il n'existe pas de politique publique fixant des orientations ou des objectifs en matière de transfert de gestion des terres publiques, mais il existe des cas ponctuels récents où un tel transfert au bénéfice d'investisseurs privés à été envisagé ou mis en œuvre.

3.4.1 Le Programme présidentiel de construction de logements sociaux et économiques

Ce programme a pour objectif la construction de 75 000 logements, dans le district d'Abidjan et dans la commune de Grand-Bassam. Il s'appuie sur le décret n°2014-364 du 12 juin 2014 portant déclaration d'utilité publique des parcelles affectées au Programme présidentiel de construction de logements sociaux et économiques. Sur la base de ce décret, l'administration peut engager des procédures d'expropriation et d'indemnisation des détenteurs de droits réels ou de droits coutumiers sur les parcelles concernées ainsi que des procédures de lotissement et d'immatriculation des parcelles au nom des personnes publiques.

Dans le cadre de ce programme, l'État a confié à 25 promoteurs la charge de construire les 75 000 logements, puis de les vendre ou de les louer.

Les lots issus des procédures de lotissement sont en effet partagés entre les personnes publiques, les promoteurs immobiliers et les anciens détenteurs de droits réels ou coutumiers. Après l'immatriculation au nom des personnes publiques, il peut donc y avoir des mutations de propriété.

3.4.2 Cas de transfert de gestion de terres du domaine foncier rural

De nombreuses terres du domaine foncier rural de l'État ont fait l'objet d'un transfert de gestion en faveur du secteur privé dans les années 90, à l'occasion de la privatisation d'anciennes sociétés agro-industrielles parapubliques. Dans le cadre de ces opérations, les terres concernées ont été immatriculées au nom de l'État et des baux emphytéotiques ont été accordés aux nouvelles sociétés.

Une opération du même type a été initiée en 2014, dans le département de Prikro, près de la localité de Famienkro. L'ancienne Sodesucre y avait occupée des terres dés les années 70 avant d'arrêter ses activités. Ces terres étaient devenues vacantes et n'avaient pas été immatriculées. En 2014, le groupe SIAT s'est présenté avec le projet de planter de l'hévéa sur 5 000 ha. Il a créé à cet effet la Compagnie Hévéicole de Prikro et pris en charge le coût de la procédure d'immatriculation de ces terres au nom de l'État afin d'obtenir un bail emphytéotique. Une partie de la population riveraine s'est violemment opposée au projet en faisant valoir des droits coutumiers aujourd'hui protégés par la loi 98-750.

Il n'est cependant pas certain que l'immatriculation des terres de Prikro constitue une spoliation de ces droits coutumiers par l'État. En effet, selon un ancien de Famienkro que nous avons interrogé, l'État aurait procédé à la purge des droits coutumiers dans les années 70 [Varlet 2014]. Si la preuve de cette purge des droits coutumiers peut être apportée, l'État peut donc bien revendiquer la détention des droits coutumiers, du fait de les avoir achetés ; il s'agirait d'un exemple de terres figurant dans le domaine coutumier de l'État.

La Direction du Foncier Rural apporte encore une autre justification à l'immatriculation des terres de Famienkro au nom de l'État. Selon cette Direction, il existe un acte administratif qui a attribué des terres à la SODESUCRE et quelle qu'ait été la forme de ce texte, il constitue un acte de concession décidé par l'État au bénéfice de lui-même. C'est donc en application de la loi de 1998 relative au Domaine foncier rural et de ses dispositions relatives à la consolidation des droits concédés que l'État a pu faire immatriculer les terres de Famienkro à son nom.

Dans le département de Dikodougou, en septembre 2014, un projet de production intensive de maïs a été lancé. À l'occasion de cette cérémonie, les représentants de l'État ont indiqué que 10 000 hectares de terres allaient être loués à la société SIPRA pour mener cette activité. Ces terres ont été occupées dans le passé par l'ancien Office des Semences et des Plants (OSP), mais nous n'avons pas pu recueillir d'information pour savoir si les terres en question ont été immatriculées au nom de l'État ou si elles ont fait l'objet de purge de droits coutumiers.

3.4.3 Cas de transfert de gestion de terres du domaine forestier classé

3.4.3.1 Constitution de blocs agro-industriels

L'arrêté n°259/MINEF/SODEFOR du 15 mars 2012 prévoit la création de trois blocs agro-industriels, au sein de la forêt classée de Rapides Grah (cf. annexes). Pour ces trois blocs, il est prévu respectivement des surfaces de 20 000, 30 000 et 40 000 ha, soit un total de 90 000 ha.

Selon cet arrêté, des études de faisabilité techniques et socio-économiques doivent préalablement préciser les limites exactes de ces blocs et les modalités de participation des populations riveraines. Il est également indiqué que du point de vue foncier, les superficies ainsi affectées restent partie intégrante du domaine forestier de l'État. A l'expiration des projets agro-industriels elles doivent faire l'objet d'un programme de reboisement.

Interrogée à ce sujet, la SODEFOR indique qu'elle a entrepris des négociations en 2013 avec trois sociétés agro-industrielles : Compagnie Hévéicole du Cavally, OLAM et GMG (Groupe Millénium Goals). En 2015, ces entreprises semblent cependant s'être retirées du projet.

En effet, un tel projet pose de nombreux problèmes.

Du point de vue juridique, le code forestier de 2014 n'a pas inscrit l'exploitation agricole parmi les droits d'usage autorisés dans les forêts classées (article 46) et son article 55 interdit dans le domaine forestier national, sauf pour des raisons scientifiques ou d'intérêt public et après autorisation de l'Administration forestière, l'abattage, l'arrachage et la mutilation d'espèces forestières protégées. Cependant, l'article 51 de ce Code prévoit que des défrichements dans le domaine forestier national peuvent être autorisés par l'Administration forestière et l'article 68 prévoit que les forêts domaniales sont aménagées selon des modalités déterminées par l'Administration forestière. Donc le code forestier de 2014, laisse planer une ambiguïté quant aux types d'autorisations que peut accorder l'Administration forestière.

Mais surtout, un tel projet pose un problème social difficile à gérer. En effet, la quasi-totalité du territoire de la forêt classée de Rapides Grah est défrichée et fait déjà l'objet d'activités agricoles. Il serait difficile de créer ces trois blocs sans obliger de nombreux paysans à abandonner leurs plantations.

3.4.3.2 Constitution d'enclaves villageoises au sein des forêts classées

Dans de nombreuses forêts classées, des arrêtés ont été signés par le ministre en charge des forêts, sur proposition de la SODEFOR, pour établir la « vocation agricole » de certaines terres situées autour de villages ayant une implantation ancienne, parfois antérieure aux arrêtés de classement des forêts concernées. Nous avons notamment constaté l'existence de telles enclaves dans la forêt classée de Rapides Grah et dans celle de Mabi (non loin d'Adzopé).

La constitution d'enclaves villageoises au sein des forêts classées répond à la nécessité de corriger certains défauts des actes de classement. L'article 58 du code forestier de 2014 prévoit ainsi que : « *L'emprise des forêts classées dans chaque région ou localité est choisie de telle sorte que des superficies suffisantes de forêts protégées soient laissées à la disposition des populations pour la satisfaction de leurs besoins domestiques et pour les activités socio-économiques* ». Les codes forestiers de 1935 et 1965 prévoyaient également une disposition semblable. Dans l'absolu, il aurait été possible de déclasser ces enclaves pour les faire retourner dans le domaine foncier rural mais en pratique, l'Administration forestière préfère conserver un certain contrôle sur les terres des enclaves.

Certaines dispositions du code forestier le lui permettent. En effet, l'Administration forestière fixe les modalités d'aménagement des forêts domaniales (article 68) et peut autoriser des défrichements (article 51).

Toutefois, certains litiges surviennent parfois dans ces enclaves parce que les populations locales considèrent qu'elles peuvent y exercer leurs droits coutumiers comme dans le domaine foncier rural et qu'elles contestent certaines attributions de terres faites par l'Administration forestière.

3.4.4 Cas d'attribution de terres d'anciennes forêts classées

Sur le portail officiel du Gouvernement de Côte d'Ivoire, www.gouv.ci, il est possible de lire le compte-rendu d'une conférence de presse donnée le 27 septembre 2012 par le directeur du Reboisement et du Cadastre forestier. Celui-ci présente le bilan à mi-parcours d'une opération de redistribution de terres de certaines forêts déclassées : Pebo (près de Dabou et Sikensi), Memni (près d'Alépé) et Seddy (près de Guiéssiguié).

Le processus est le suivant :

- La première étape est la création des commissions préfectorales ou départementales d'attribution des terres cultivables en forêt déclassée avec la désignation de ses membres, composés de Préfets, de Sous-préfets, d'administrateurs du ministère des Eaux et Forêts, de députés, de chefs de village et de présidents de la gestion foncière des villages.
- Après l'installation des Commissions, c'est la phase d'enregistrement des demandes de terres. Cette prestation coûte au demandeur la somme de 10.000 FCFA/ha remboursable, si le demandeur n'a pas obtenu de satisfaction à la suite de sa demande. En cas d'approbation de la demande, les demandeurs doivent s'acquitter de la somme de 100.000 FCFA/ha, qui représente une avance sur les frais de bornage.

Les montants ainsi collectés permettent d'effectuer les délimitations nécessaires aux attributions et d'identifier tous les blocs de forêt intacts ou en jachères, ainsi que les parcelles mise en valeur depuis au moins deux ans.

Une telle opération pose plusieurs problèmes juridiques : si les terres considérées ont fait l'objet d'un arrêté de déclassement, elles ne sont plus dans le domaine forestier classé mais dans le domaine foncier rural. De ce fait, il y a lieu de s'interroger pour savoir si l'État est encore propriétaire de terres ayant fait l'objet d'un arrêté de déclassement. Si ces terres étaient immatriculées, le déclassement n'enlève rien à la propriété de l'État ; il s'agit simplement d'un changement d'affectation de terres qui passent du domaine forestier classé au domaine privé de l'État.

Mais si les terres ne sont pas immatriculées, il faut montrer par quelle justification juridique les terres déclassées seraient affectées au domaine privé de l'État. Cela n'est absolument pas une évidence car aucun texte juridique n'a établi que le classement d'une forêt entrainait l'extinction définitive des droits coutumiers sur cette forêt ; en outre le fondement de l'appropriation des terres d'une forêt classée par une personne publique est l'appartenance de cette terre au domaine forestier classé ou l'immatriculation. Dés lors qu'une terre ne remplit plus aucune de ces conditions, il faut rechercher d'autres arguments pour établir la propriété de ces terres. En particulier, puisque ces terres sont dans le domaine foncier rural, il faut appliquer la procédure prévue par la loi 98-750 pour savoir si elles font l'objet de droits coutumiers, si ces droits coutumiers ont été purgés ou si elles sont sans maître.

Une objection à cette analyse peut être formulée : l'arrêté de déclassement pourrait avoir prévu que les terres déclassées sont affectées au domaine privé de l'État. Mais cette objection peut être écartée. En effet, il n'est pas certain que cet argument soit explicitement mentionné dans les arrêtés de déclassement et surtout, cet argument est insuffisant car aucune base légale ne permet aux personnes publiques d'être propriétaires de terres du domaine foncier rural en dehors des terres immatriculées en leurs noms, des terres sans maître ou des terres dont elles auraient purgés les droits coutumiers. Précisons encore que si les arrêtés de déclassement mentionnent que les terres déclassées feront l'objet d'opérations de mise en valeur menées par les Pouvoirs publics, cela ne constitue en rien un argument quant à la conservation par les personnes publiques de la propriété des terres déclassées car il est

habituel que des programmes de développement agricole soient mis en œuvre par l'État même sur des terres qui ne lui appartiennent pas.

Une autre objection pourrait porter sur le fait que le nouveau Code forestier prévoit que l'État possède un domaine forestier privé non classé. Mais tous les actes de déclassement date sont antérieurs eu nouveau code forestier et ne peuvent donc y faire référence. En outre, la conférence de presse, qui eut lieu avant l'adoption en 2014 de ce nouveau code forestier, fait état d'attribution de terres déjà défrichées et cultivées ; elles ne correspondent donc pas à la définition du domaine forestier privé non classé de l'État.

Enfin, il est préoccupant que des terres du Domaine foncier rural fassent l'objet d'attributions administratives alors même que plusieurs circulaires administratives ont rappelé l'interdiction de délivrer des titres d'occupation provisoire sur les terres rurales. Les attributions de terres prononcées par les commissions d'attribution des terres cultivables en forêt déclassée appliquent des procédures et émettent des documents administratifs qui ne sont pas prévus par la loi car dans le domaine foncier rural, il n'y a que les procédures de certification foncière, de consolidation des droits concédés et d'immatriculation foncière qui soient légales.

4. ANALYSE DES DIMENSIONS ET NOTATION

Les termes de référence de la présente étude comportent en annexe une série de tableaux de notation pour différents aspects de l'analyse de gouvernance foncière.

Dans la présente section du rapport, conformément aux termes de référence, ces tableaux sont présentés selon le format exigé, une notation est proposée avec un commentaire d'explication et des recommandations sont formulées dans les cas pertinents.

Format pour la présentation de la notation et de l'analyse par dimension

IGF-X, Dimension i	Évaluation
Brève description de la dimension	A – Description de la dimension qui représente la meilleure option vers un scénario de bonne gouvernance foncière. B – Description de la dimension qui représente la deuxième meilleure option pour arriver à un scénario de bonne gouvernance foncière. C – Description de la dimension qui a généralement du mal à satisfaire aux critères de bonne gouvernance foncière malgré des tentatives d'amélioration. D – Aucune tentative en la matière pour indiquer qu'il existe une bonne gouvernance foncière.

La notation a fait l'objet d'une réunion de validation le 22 septembre 2015 par un panel composé d'experts ou de responsables publics dans le domaine de la gestion des terres publiques (cf. annexe 6). Dans ce panel n°4, le secteur privé et la société civile étaient malheureusement sous-représentés par rapport aux personnalités exerçant des responsabilités dans le secteur public. Il convient d'en avoir conscience pour comprendre que l'auteur du présent rapport ne s'est pas toujours rangé aux avis des autres membres du panel.

Pour la plupart des notes, un consensus a été trouvé, mais dans certains cas, des divergences n'ont pas pu se réduire. Le présent rapport restitue ces avis divergents, dans les commentaires de la notation finalement retenue par l'auteur.

Panel	IGF	Dim.	***Identification et gestion transparente des terres publiques : la propriété des terres publiques est clairement définie, justifiée par l'utilité publique, inventoriée, assortie de responsabilités de gestion claires et les informations***
4	1	1	La propriété des terres publiques est clairement définie, justifiée par l'utilité publique et gérée à un échelon administratif approprié.
B			A : La propriété de la terre par l'État présente un caractère d'utilité publique, et est gérée à un niveau administratif approprié. Ces terres publiques sont gérées de façon transparente et efficace.
			B : La propriété de la terre par l'État présente un caractère d'utilité publique et est gérée à un niveau administratif approprié mais les terres publiques peuvent être gérées de façon arbitraire.
			C : La propriété de la terre par l'État présente dans la plupart des cas un caractère d'utilité publique mais la responsabilité de gestion est souvent confiée à un niveau administratif inapproprié.
			D : La propriété de la terre par l'État ne présente pas un caractère d'utilité publique par la fourniture rentable d'un bien public.

Analyse

Dans le domaine public, tel que défini par le décret du 29 septembre 1928, le caractère d'utilité publique est généralement avéré, mais une réserve peut être formulée en ce qui concerne l'étendue des emprises de part et d'autre de certaines autoroutes et voies rapides (cf. décrets n°2014-27, n° 2014-28 et n° 2014-29 du 22 janvier 2014).

Dans le domaine forestier classé des personnes publiques, le caractère d'utilité publique est vérifié pour les terres qui sont encore couvertes de forêts, mais la surface de certaines forêts classées est défichée à plus de 90% et accueille une population nombreuse, souvent depuis plusieurs décennies. Il est absolument improbable de pouvoir faire partir ces populations et de pouvoir reboiser ces anciennes forêts classées. En outre, la stratégie de la SODEFOR quant à la présence de cette population n'est pas claire : pour certaines forêts classées, les populations ont récemment fait l'objet d'une opération de déguerpissement (Niégré), mais pour d'autres, cette présence est tolérée et peut faire l'objet de la perception d'un paiement annuel de 10 000 FCFA. Ainsi, le caractère d'utilité publique du classement de certaines forêts très fortement occupées par des agriculteurs est tout à fait discutable. Dans ces zones, les institutions forestières ne sont pas en mesure de pouvoir mener un programme d'aménagement forestier cohérent, adapté aux réalités de terrain. Il faudrait plutôt des programmes d'aménagement agricole et socio-économique, mis en œuvre sous la tutelle du ministère de l'Agriculture et des ministères en charge des services socio-économiques.

Dans le domaine foncier rural privé des personnes publiques, le caractère d'utilité publique de la propriété des terres n'est pas toujours certain. Cette propriété peut résulter d'une ancienne occupation de terres par l'État à travers des sociétés ou des projets de développement rural, si cette occupation a donné lieu à une immatriculation des terres ou bien à une purge des droits coutumiers. Mais parmi ces terres, certaines ne sont d'aucune utilité publique, lorsqu'elles ne sont plus mises en valeur, ni occupées par un organisme produisant des services publics. Il arrive aussi que ces terres soient mises à la disposition d'un investisseur privé, ce qui peut être utile au développement local, sans toutefois que cela présente un caractère d'utilité publique.

Pour les terres du domaine forestier protégé des personnes publiques, qui font aussi partie de leur domaine foncier rural privé, la propriété est établie par le Code forestier de 2014 et dans ce cas l'utilité publique réside dans les services environnementaux de la forêt. Toutefois, le Code forestier de 2014 n'établit pas clairement ce qui prévaut dans le domaine forestier protégé entre les droits des personnes publiques et les droits coutumiers ; de ce fait, il n'est pas clair de savoir si ces terres sont sous la juridiction du ministère des Eaux et forêts ou bien sous celle du ministère de l'Agriculture ; la décision d'appliquer les dispositions du code forestier ou celles prévues par la loi relative au domaine foncier rural peut donc présenter un caractère arbitraire.

Dans le domaine foncier urbain privé des personnes publiques, le caractère d'utilité publique de la propriété des terres se justifie par les nécessités d'organisation urbaine. La mise en œuvre des schémas directeurs d'urbanisme[5] et des procédures de lotissement[6] nécessitent en effet l'intervention des personnes publiques. L'appropriation publique des terres du domaine urbain n'est d'ailleurs souvent que transitoire, car de nombreux lots ont vocation à être revendus à des acteurs privés. D'autres lots sont affectés à l'installation d'organismes publics en zone urbaine ou sont loués par les personnes publiques à des entreprises, ce qui permet de gérer les zones industrielles, commerciales ou touristiques. Le choix des zones de lotissement peut présenter un caractère arbitraire mais des compensations sont prévues dans les procédures d'expropriation ou de purges des droits coutumiers.

Recommandations :

- Le gouvernement devrait envisager de réviser les décrets définissant les emprises de certaines voies de communication.
- Le gouvernement devrait envisager de déclasser certaines forêts classées fortement défrichées et occupées par une population nombreuse, car il est impossible d'y mener des programmes efficaces de reboisement ou d'aménagement forestier et il est illusoire de penser qu'il est possible de déplacer les populations concernées.
  Les représentants de la SODEFOR, membres du panel 4, se sont montrés hostiles à cette recommandation en arguant du fait qu'il existe trop de forêts classées dans cette situation. C'est justement pourquoi l'État devrait se préoccuper de concentrer les ressources publiques sur les forêts qui peuvent encore être conservées, tout en permettant aux populations concernées de bénéficier de programmes d'aménagement du territoire.
- Le gouvernement devrait fixer des orientations pour la gestion de son domaine foncier rural privé, en indiquant à quoi doivent servir ces terres et sous quelles conditions elles peuvent être cédées ou louées à des acteurs privées.
- Un décret d'application du Code forestier de 2014 devrait clarifier la définition du domaine forestier protégé des personnes publiques et comment le distinguer du domaine forestier protégé des personnes privées.
- Pour le domaine foncier urbain, nous n'avons pas de recommandation particulière.

[5] Cf. Loi n° 62-253 du 31 juillet 1962 relative aux plans d'urbanisme.

[6] Cf. Décret n°77-906 du 5 novembre 1977 relatif aux lotissements ruraux ;
Décret n°95-520 du 5 juillet 1995 portant organisation des procédures d'élaboration, d'approbation et d'application des lotissements du domaine privé urbain de l'État et des communes ;
Ordonnance n°2013-481 du 2 juillet 2013 fixant les règles d'acquisition de la propriété des terrains urbains.

4	1	2	Il existe un inventaire complet des terres publiques.
D			A : Plus de 90% des terres publiques sont cartographiées et clairement signalisées sur le terrain.
			B : Entre 60% et 90% des terres publiques sont cartographiées et clairement signalisées sur le terrain.
			C : Entre 30% et 60% des terres publiques sont cartographiées et clairement signalisées sur le terrain.
			D : Moins de 30% des terres publiques sont cartographiées ou clairement signalisées sur le terrain.

Analyse

Il n'existe pas d'inventaire complet des terres publiques.

Dans le domaine public, toutes les terres ne sont pas référencées, notamment autour des cours d'eau ou des plans d'eau.

Dans le domaine forestier public ou privé des personnes publiques ainsi que dans le domaine foncier rural des personnes publiques, une partie seulement des terres est immatriculée et signalisée sur le terrain. Une autre partie ne l'est pas. L'administration possède quelques cartes partielles mais elle n'est pas en mesure de présenter une carte précise pour l'ensemble des terres publiques du domaine forestier ou du domaine foncier rural. L'article 17 du décret nº 78-231 du 15 mars 1978 fixant les modalités de gestion du domaine forestier de l'État prévoit qu' « *Une carte, constamment à jour, représentant les forêts classées des Domaines forestiers permanent et rural de l'État, sera mise à la disposition de toutes les préfectures et sous-préfectures* », mais en pratique ce n'est pas fait..

Dans le domaine urbain privé des personnes publiques, les terres sont généralement immatriculées et donc signalisées sur le terrain, mais chaque ville ne possède pas une carte des terres immatriculées au nom des personnes publiques.

Recommandations :

- La signalisation et la cartographie de toutes les terres du domaine publique paraît difficile à réaliser de façon systématique. Ces opérations devraient néanmoins être réalisées pour les emprises des grands aménagements tels les barrages, aéroports, etc…
- Le Gouvernement devrait ordonner la signalisation et la cartographie de toutes les terres de son domaine forestier public et privé, ainsi que de son domaine foncier rural privé, comme il le fait déjà pour son domaine foncier urbain privé.
- Toute la documentation cartographique concernant les terres publiques devrait être actualisée et archivée.
- L'Administration devrait établir un inventaire de toutes terres référencées qui lui appartiennent pour chaque domaine foncier : Terres du domaine public, terres du domaine forestier public ou privé des personnes publiques, terres du domaine urbain des personnes publiques, terres du domaine foncier rural des personnes publiques.
  Ces inventaires devraient indiquer si les terres sont ou non immatriculées, devraient comporter des indications cartographiques précises et devraient être mis à disposition du public.

4	1	3	L'inventaire des terres publiques est accessible au public.
C			A : Toutes les informations contenues dans l'inventaire des terres publiques sont accessibles au public.
			B : Toutes les informations contenues dans l'inventaire des terres publiques sont accessibles au public mais les informations portant sur certains types de terres (terrains militaires, services de sécurité, etc.) ne sont pas accessibles au public pour des raisons justifiées.
			C : Toutes les informations contenues dans l'inventaire des terres publiques ne sont accessibles au public que pour un nombre limité de propriétés et il n'y a que peu ou pas de justifications pour expliquer cette inaccessibilité.
			D : Les informations contenues dans l'inventaire des terres publiques ne sont pas accessibles au public.

Il n'existe pas d'inventaire complet des terres publiques. Le public ne peut donc pas avoir accès à un tel inventaire. En outre, il n'existe pas de base de données accessible au public et permettant de faire des études sur l'ensemble des terres publiques du pays ou d'une partie de son territoire.

Le représentant de la Direction du Développement Urbain, membre du panel 4, a néanmoins fait savoir qu'il tient un inventaire des terres publiques du domaine urbain et que cet inventaire est accessible au public.

Pour le domaine forestier, les représentant de la SODEFOR, membres du panel 4, ont déclaré que les informations dont ils disposent sur les forêts classées sont accessibles au public. Cependant, le consultant conteste cette affirmation. En effet, pour les besoins d'une étude menée en 2014, le ministère de l'Agriculture a demandé à la SODEFOR de communiquer au consultant les fichiers numériques des cartes des forêts classées mais la SODEFOR a répondu au ministère de l'Agriculture : « *Les données numériques dont il est question, du fait de leur sensibilité, sont soumises à une confidentialité qui n'autorise pas qu'elles soient l'objet de communication "extramuros"* ».

La direction du Cadastre (DGI) et les directions régionales de la Conservation foncière peuvent être consultées sous certaines conditions définies par le décret du 26 juillet 1932 portant réorganisation du régime de la propriété foncière, mais ne sont pas aisément accessibles au grand public. L'article 165 de ce décret prévoit en effet le paiement de droits de recherche et de copie. L'article 166 prévoit que les requêtes doivent avoir pour objet la délivrance :

- D'un certificat constatant la concordance d'un titre foncier et de la copie dudit titre ;
- D'un certificat constatant la concordance d'un certificat d'inscription avec les énonciations du titre foncier relatives au même droit réel ;
- De l'état des droits réels appartenant à une personne déterminée ;
- De l'état des charges et droits réels grevant un immeuble déterminé ;
- De la copie d'un acte déposé au dossier d'un immeuble à l'appui d'une inscription, ou du bordereau analytique qui s'y rapporte.

Au total, il n'existe que des inventaires partiels des terres publiques mais toute l'information contenue dans ces inventaires n'est pas toujours accessible au public.

Recommandations :

- L'inventaire des terres publiques devrait être établi ou complété pour chaque domaine foncier.
- Les procédures d'accès aux informations détaillées concernant les terres publiques devraient être facilitées.
- Une base de données concernant les terres publiques devrait être accessible au grand public et devrait permettre d'accéder librement aux informations détaillées relatives spécifiquement à une parcelle ou relatives à la totalité des terres référencées, afin de pouvoir mener des analyses sur des zones étendues, voire même à l'échelle nationale.

4	1	4	La compétence de gestion des différents types de terres publiques est attribuée sans ambiguïté.
D			A : La compétence de gestion des différents types de terres publiques est attribuée sans ambiguïté.
			B : Il y a des ambiguïtés dans l'attribution de la compétence de gestion des différents types de terres publiques mais cela a peu d'impact sur la gestion des biens.
			C : Il y a des ambiguïtés dans l'attribution de la compétence de gestion des différents types de terres publiques qui affectent quelque peu la gestion des biens.
			D : Il y a des ambiguïtés notables dans l'attribution de la compétence de gestion des différents types de terres publiques qui affectent de façon importante la gestion des biens.

Les terres du domaine public, hors du domaine forestier public, sont placées sous la juridiction du ministère des Infrastructures économiques.

Les terres du domaine foncier rural des personnes publiques sont placées sous la juridiction du ministère de l'Agriculture.

Les terres du domaine forestier des personnes publiques sont placées sous la juridiction du ministère des Eaux et Forêts. En outre, sous la tutelle de ce ministère, la SODEFOR s'est vue déléguer la responsabilité de la gestion des forêts classées, mais dans le cas des forêts protégées, il n'est pas clairement établi si la responsabilité de la gestion a été déléguée, ni à quel organisme public.

Les terres du domaine privé urbain des personnes publiques sont placées sous la juridiction du ministère de la Construction, du Logement, de l'Assainissement et de l'Urbanisme.

Toutefois, il existe des conflits de compétence dans les cas suivants :

- entre le ministère des Eaux et Forêts et le ministère des Infrastructures économiques, à propos des voies de communication traversant les zones forestières, le premier souhaitant parfois limiter la circulation dans les forêts, tandis que le second cherche au contraire à améliorer les conditions de circulation pour désenclaver certains villages. Le problème se pose également à propos des berges le long des cours d'eau, car pour le premier, les berges ont vocation à être reboisées tandis que pour le second les berges sont des voies de circulation astreintes à une servitude de passage.
- entre le ministère des Eaux et Forêts et le ministère de l'Agriculture, à propos des terres du domaine forestier protégé, qui font également partie du domaine foncier rural ou à propos des terres des anciennes forêts classées qui ont été déclassées. Le problème est apparu avec le nouveau code forestier de 2014 et reste quelque peu théorique, car ce Code n'a pas encore de textes d'application. Mais sur le terrain, les agents du ministère des Eaux et Forêts peuvent dire à un paysan qu'une jachère arborées appartient à l'État, tandis que ceux du ministère de l'Agriculture lui diront qu'il peut obtenir un certificat foncier pour cette même terre.

Recommandations :

- Un décret devrait clarifier le statut des voies de communications traversant le domaine forestier et des berges le long des cours d'eau ainsi que les compétences des administrations respectivement concernées. Il devrait notamment être prévu que toute enclave du domaine foncier rural située à l'intérieur d'une forêt classée est nécessairement desservie par une voie du domaine public.
- Un décret d'application du Code forestier de 2014 devrait clarifier la définition du domaine forestier protégé des personnes publiques et comment le distinguer du domaine forestier protégé des personnes privées.

4	1	5	Des ressources suffisantes sont disponibles pour la gestion des terres publiques par les administrations concernées.
D			A : Des ressources humaines et financières adéquates sont disponibles pour permettre une gestion responsable des terres publiques (plan cadastral intégré et postes remplis).
			B : Les ressources financières et/ou humaines sont restreintes mais le système fait un usage efficient des ressources disponibles pour une gestion adéquate des terres publiques.
			C : Les ressources financières et/ou humaines sont fortement restreintes mais le système fait un usage efficient du peu de ressources disponibles, avec un impact limité sur la gestion des terres publiques.
			D : Les ressources sont très insuffisantes et/ou un manque sensible de capacité organisationnelle aboutit à une mauvaise gestion ou une absence de gestion des terres publiques.

a) Terres publiques hors du domaine forestier

Dans le domaine public et privé des personnes publiques hors du domaine forestier, les ressources financières et/ou humaines sont restreintes mais le système fait un usage efficient des ressources disponibles pour une gestion adéquate des terres publiques.

Pour le domaine public, il existe une AGEROUTE, chargée de l'entretien et du développement routier, qui est financée par des fonds publics, notamment à travers le Fonds d'entretien routier. L'AGEROUTE ne dispose cependant pas de ressources suffisantes pour entretenir l'ensemble du réseau des routes et des pistes de Côte d'Ivoire.

Dans le domaine urbain, il existe un Programme présidentiel de construction de logements sociaux et économiques, inscrit au Budget de l'État. Il existe également une AGEF et une SOGEPIE, chargées respectivement de gérer les aspects fonciers et les aspects immobiliers des terres publiques. Elles sont financées sur fonds publics provenant du Budget ou par des prêts accordés par des banques de la place. Au cours de notre mission, nous avons recueilli le témoignage d'une responsable de l'AGEF qui estime que son institution dispose de ressources trop limitées par rapport à l'ampleur de sa mission.

Dans le domaine foncier rural des personnes publiques, une partie des terres est occupée et gérée par des organismes publics ou parapublics (société d'État, stations de recherche) et une autre partie constitue des réserves foncières sous la responsabilité du ministère de l'Agriculture.

Par ailleurs, les membres du panel 4 ont fait valoir que les administrations concernées au niveau des ministères centraux ne disposent pas suffisamment de moyens pour pouvoir assurer la totalité des missions qui leur sont confiées. La notation D a donc été retenue.

Recommandations

- Davantage de ressources matérielles et humaines devraient être affectées aux administrations centrales en charge de la gestion ou de la conservation des terres publiques.

b) Terres publiques du domaine forestier

Dans le domaine forestier des personnes publiques, il est de notoriété publique que la SODEFOR ne dispose pas suffisamment de moyens matériels ni de ressources humaines pour pourvoir assurer efficacement sa mission de gestion des forêts classées. Pour la gestion des forêts protégées, il n'existe pas de financement spécifique dans le Budget de l'État ; en outre, ni le ministère des Eaux et Forêts, ni la SODEFOR ne peuvent actuellement mobiliser des ressources humaines suffisantes pour gérer les forêts protégées.

Recommandations :

- La pertinence de la conservation de certaines terres dans le domaine forestier classé devrait être réévaluée par le Gouvernement, afin de déterminer s'il faut y affecter des ressources susceptibles de permettre un aménagement forestier. Dans cet examen, le Gouvernement devrait clairement statuer sur les dispositions à prendre en ce qui concerne l'occupation de certaines forêts par des agriculteurs. L'impossibilité de déplacer certaines populations trop nombreuses devrait amener à déclasser certaines forêts classées, afin de pouvoir se concentrer sur les forêts qui peuvent encore être conservées.
  N.B : Les représentants de la SODEFOR, membres du panel 4, se sont opposés à cette recommandation. Le consultant pense qu'il faut la maintenir car il s'agit d'un sujet central pour la gouvernance forestière.
- Le Gouvernement devrait faire réaliser un diagnostic des besoins en ressources matérielles et humaines qu'il est nécessaire de satisfaire pour la conservation, l'aménagement ou la reconstitution du domaine forestier des personnes publiques. Il devrait ensuite fixer des priorités pour la conservation, le reboisement et l'aménagement des différentes forêts.
- Sur la base du diagnostic et des priorités qu'il aura fixées, le Gouvernement devrait affecter à partir de son Budget, les ressources nécessaires à la mise en œuvre d'un programme prioritaire de conservation, reboisement et aménagement des forêts.

4	1	6	Les informations essentielles (emplacement et superficie du terrain attribué, parties prenantes et conditions financières de l'attribution) concernant les attributions de terres publiques à des intérêts privés sont accessibles au public.
A			A : Les informations les plus importantes concernant les attributions de terres publiques sont enregistrées et accessibles au public.
			B : Les informations les plus importantes concernant les attributions de terres publiques ne sont que partiellement enregistrées mais sont accessibles au public, ou bien elles sont enregistrées mais seulement partiellement accessibles.
			C : Les informations les plus importantes concernant les attributions de terres publiques sont enregistrées ou partiellement enregistrées mais elles ne sont pas accessibles au public.
			D : Il n'y a pas d'information enregistrée sur les attributions de terres publiques.

En Côte d'Ivoire, les attributions de terres se font toujours par un acte administratif ou réglementaire. Lorsque l'attribution donne lieu à un transfert des droits de propriété d'une personne publique à une personne privé, la transaction doit être inscrite au livre foncier et fait donc l'objet d'une publication au journal officiel, conformément au décret du 26 juillet 1932 portant réorganisation du régime de la propriété foncière. Cette information est donc publique, mais après sa publication, il n'est pas aisé d'accéder aux services du Cadastre et de la Conservation foncière pour obtenir des informations sur la propriété d'une terre ou sur les caractéristiques de la parcelle. Certains services considèrent aussi que cette information présente un caractère de confidentialité et refusent de la communiquer à un tiers.

Lorsque les terres sont attribuées à travers un bail (emphytéotique ou simple location), ou à travers un acte administratif (lettre d'attribution, autorisation d'occupation provisoire), l'information ne fait pas l'objet d'une large publicité. Pour le public, il n'est pas aisé d'identifier les services administratifs à l'origine de ces actes, mais même lorsqu'ils sont identifiés et qu'une requête d'information leur a été adressée pour connaître les conditions d'attribution de certaines terres, il est fréquent qu'ils ne répondent pas[7].

Enfin, il faut encore mentionner les difficultés d'accès à l'information sur les terres dont la procédure d'immatriculation est en cours. Les textes (décret du 26 juillet 1932, ainsi que la loi 98-750) prévoient des enquêtes publiques et des actions de publicité, avec ouverture de registre pour recueillir les accords et opposition. Dans la pratique, les enquêtes peuvent être tout à fait succinctes en ne s'adressant qu'à quelques notables mais pas à toute la population concernée et celle-ci n'a pas forcément connaissance de l'existence des registres d'accords et oppositions. De ce fait, il arrive en Côte d'Ivoire, que les procédures d'immatriculation se déroulent en toute discrétion et que certaines personnes concernées ne soient informées qu'une fois le fait accompli.

En face de tout ces constats, le consultant avait choisi la notation B en estimant que les informations sont seulement partiellement accessibles mais la majorité des autres membres du panel 4 ont préféré la notation A, en estimant que les informations qui ne sont pas accessibles ne sont pas les informations les plus importantes.

Recommandations :

- L'Administration devrait faciliter l'accès du public aux services du Cadastre et de la Conservation foncière.
- L'Administration devrait sanctionner les agents qui délivrent des actes administratifs concernant les terres du domaine foncier rural, en dehors de ceux prévus par la procédure de certification foncière, car les circulaires administratives à ce sujet ne sont pas suivies d'effet.
- L'Administration devrait veiller au respect des règles de publicité et faire afficher les avis de publicité sur le site même des parcelles concernées.

[7] Au cours de nos enquêtes à l'intérieur du pays, plusieurs paysans nous ont communiqué la copie de courriers adressés aux Préfets pour demander des informations sur l'attribution à des tiers de terres d'anciennes forêts classées. Ces courriers n'ont pas reçu de réponse.

Panel	IGF	Dim.	***Justification et célérité des procédures d'acquisition : l'état n'engage une expropriation que dans l'intérêt public général et cette expropriation est menée avec efficacité.***
4	2	1	Les cas de transfert de terres publiques au profit d'intérêts privés sont très peu nombreux.[8]
A			A : Moins de 10% des terres expropriées dans les 3 dernières années le sont à des fins privées.
			B : Entre 10% et 30% des terres expropriées dans les 3 dernières années le sont à des fins privées.
			C : Entre 30% et 50% des terres expropriées dans les 3 dernières années le sont à des fins privées.
			D : Plus de 50% des terres expropriées dans les 3 dernières années le sont à des fins privées.

Pour étudier les expropriations au cours des 3 dernières années, nous avons consulté les communiqués des Conseils de ministres et le Journal Officiel de Côte d'Ivoire. Telles que définies par la réglementation en vigueur[9], les expropriations que nous avons relevées sont de deux types :

1) Des expropriations ont eu lieu pour étendre le domaine public, notamment pour la construction de nouvelles voies de communication en zones urbaines ou rurales et pour définir leur zone d'emprise ; des expropriations ont également eu lieu pour définir les zones d'emprise de nouveaux ponts et de barrages hydro-électriques (Soubré).

2) Des expropriations en zone urbaine ont eu lieu afin de pouvoir acquérir les terres nécessaires à la mise en œuvre de programme de lotissement et de construction de logement. Dans ce cas, les terres ont été immatriculées au nom d'une personne publique (l'État ou la collectivité territoriale concernée), et une partie des lots constitués a été revendue à des personnes privées. Il s'agit cependant d'opérations qui contribuent à l'aménagement du domaine urbain et qui conservent un caractère d'utilité publique.

4	2	2	Les terres acquises sont converties à l'usage prévu dans un délai raisonnable.
A			A : Plus de 70% des terres expropriées dans les 3 dernières années ont été converties à l'usage prévu.
			B : Entre 50% et 70% des terres expropriées dans les 3 dernières années ont été converties à l'usage prévu.
			C : Entre 30% et 50% des terres expropriées dans les 3 dernières années ont été converties à l'usage prévu.
			D : Moins de 30% des terres expropriées dans les 3 dernières années ont été converties à l'usage prévu.

Nous n'avons pas connaissance de cas où des terres ayant fait l'objet d'une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique aient été utilisées à d'autres fins que celles prévues. En effet, toutes ces expropriations s'inscrivent dans les programmes de grands travaux ou d'aménagements urbains définis par le Gouvernement depuis 2011.

Recommandations pour 4.2.1 et 4.2.2 : Les expropriations pour cause d'utilité devraient toujours s'inscrire dans le cadre d'un programme d'aménagement du territoire.

[8] Les termes de référence indiquent ici : « *In some countries in the process of urban expansion privately land held maybe acquired before land use planning is implemented and then sold/returned to previous owners in a different form. This is not to be considered for ranking this dimension. Transfer of acquired land to private interests is excluded.* »

[9] En Côte d'Ivoire, l'expropriation reste réglementée par le décret n° 30 du 25 novembre 1930 réglementant l'expropriation pour cause d'utilité publique et l'occupation temporaire en Afrique Occidentale Française, modifié par les décrets du 16 juin 1931, du 20 décembre 1933 et du 9 février 1949.

Panel	IGF	Dim.	***Transparence et équité des procédures d'expropriation : les procédures d'expropriation sont claires et transparentes et une indemnisation juste est versée rapidement.***
4	3	1	Une indemnisation est versée en cas d'expropriation, que les droits soient enregistrés ou non.
B			A : Une juste indemnisation, en numéraire ou en nature, qui permet un maintien du statut économique et social antérieur, est versée à tous ceux qui détenaient des droits sur une terre expropriée (propriété, usage, accès, etc.) indépendamment du statut d'enregistrement de ces droits.
			B : Une indemnisation, en numéraire ou en nature, est versée. Cependant le niveau d'indemnisation lorsque les droits ne sont pas enregistrés ne permet pas le maintien du statut économique et social.
			C : Une indemnisation, en numéraire ou en nature, est versée pour certains droits non enregistrés (tels que la possession, l'occupation, etc.). Cependant, les détenteurs d'autres droits non enregistrés (par exemple le pâturage, l'accès, la cueillette, etc.) ne touchent généralement pas d'indemnisation.
			D : Aucune indemnisation n'est versée aux détenteurs de droits d'usage, d'occupation ou autres, s'ils ne sont pas enregistrés.

a) En milieu urbain

Lorsque l'expropriation a lieu dans le cadre d'une procédure de lotissement, les détenteurs de droits réels ou de droits coutumiers peuvent être indemnisés par l'attribution d'une partie des lots faisant partie du lotissement. L'indemnisation peut également être donnée en cash, dans le cas d'un lotissement ou dans les autres cas d'expropriation.

Dans le cas des détenteurs de droits réels, en milieu rural comme en milieu urbain, le texte qui s'applique est le décret n° 30 du 25 novembre 1930 réglementant l'expropriation pour cause d'utilité publique et l'occupation temporaire en Afrique Occidentale Française, modifié par les décrets du 16 juin 1931, du 20 décembre 1933 et du 9 février 1949. Ce texte prévoit que le montant de l'indemnité peut être fixé par une commission administrative selon une procédure amiable permettant à l'autorité expropriante , à la personne expropriée ainsi qu'aux occupants et aux détenteurs de droits réels sur le bien foncier de négocier le montant des indemnités ; un ou plusieurs experts indépendants peuvent être sollicités pour déterminer la valeur des préjudices. Si aucun accord n'est trouvé, un tribunal est saisi et se prononce sur le montant de l'indemnisation.

Pour les détenteurs de droits coutumiers sur des terrains urbains, le taux de l'indemnisation est inscrit dans le décret 2014-25 du 22 janvier 2014 modifiant le décret n°2013-224 du 22 mars 2013 portant réglementation de la purge des droits coutumiers sur le sol pour intérêt général. Cependant, dans le cas du district d'Abidjan, nous avons observé que ce taux (2 000 F/m²) est nettement inférieur au niveau du marché foncier (8 000 à 12 000 F/m²). Une commission administrative, comprenant des représentants des ministères concernés ainsi que des communes et communautés concernées, est chargée d'identifier les terres à exproprier, leurs détenteurs et de proposer le montant de l'indemnisation au ministre chargé de l'Urbanisme et au ministre chargé de l'Économie et des Finances.

Il faut cependant noter que ces décrets ne reconnaissent pas les droits coutumiers cédés à des tiers, comme le fait la loi 98-750. De ce fait, une personne ayant acquis les droits coutumiers sur une terre, en dehors de toute convention impliquant préalablement l'État, ne peut faire valoir aucun droit à indemnisation en cas d'expropriation. En outre, les décrets relatifs à la purge des droits coutumiers ne prévoient pas l'indemnisation des occupants ou exploitants non détenteurs de droits coutumiers. En pratique, il arrive que l'Administration décide d'indemniser les occupants d'une terre urbaine non détenteurs de droits coutumiers. Ce fut récemment le cas dans le district d'Abidjan à l'occasion des expropriations permettant la construction des autoroutes ou l'élargissement des voies rapides. L'Administration (MCLAU) a procédé à un recensement des occupants et une indemnisation modique a été versée à certains occupants (50 000 FCFA), mais tous n'ont pas été indemnisés. En effet, il y a deux niveaux de droits d'occupation : celui des personnes qui ont construit des habitations sur les

terres non immatriculées et celui des locataires de ces maisons. Ainsi, lorsque le bailleur a perçu l'indemnité, les locataires n'ont rien perçu.

Dans le domaine urbain, il reste encore un cas à examiner : celui où des occupants du domaine public font l'objet d'une opération appelée « déguerpissement ». De telles opérations ont été fréquentes depuis 2011, aussi bien pour des motifs de salubrité urbaine que pour des considérations relatives à l'aménagement urbain. Dans ces circonstances, beaucoup de personnes déguerpies n'ont pas reçues d'indemnités et d'autres n'ont reçu que des indemnités très faibles. Aucune personne n'a été aidée à retrouver un terrains pour réinstaller ses activités ou son logement. Certains occupants disposaient pourtant d'une autorisation d'occupation provisoire du domaine public ou de baux commerciaux. Récemment (août-octobre 2015), des terrains situés entre la lagune et le boulevard de Marseille ont fait l'objet d'une telle opération sans qu'une déclaration d'utilité publique ait été prononcée et sans laisser suffisamment de temps aux personnes concernées pour déménager leurs installations, ce qui a entraîné de lourds préjudices. En fait, il faut constater que les opérations de déguerpissement du domaine public ne sont pas suffisamment bien encadrées par la réglementation.

b) En milieu rural

Pour les terres rurales non immatriculées, en l'absence de texte spécifique, le taux de l'indemnisation est négocié entre l'autorité expropriante et les populations concernées, en prenant comme maximum le taux le plus bas défini par le décret 2014-25, c'est-à-dire 600 F/m² pour les chefs-lieux de sous-préfecture. Il peut arriver que cette autorité propose un taux inférieur, car le décret 2013-224 stipule que : « *L'indemnisation correspond à la destruction des cultures et impenses existant sur les terrains agricoles au moment de la purge* ». En appliquant les formules de l'arrêté interministériel n°247IMINAGRIIMPMEFIMPMB du 17 juin 2014 portant fixation du barème d'indemnisation des cultures détruites, une plantation de cacao détruite pour cause d'utilité publique reçoit au maximum 270 F/m².

Dans le cas du barrage de Soubré, la presse s'est fait l'écho d'une cérémonie au cours de laquelle 200 personnes déguerpies ont reçu une indemnité globale de 50 millions FCFA, soit en moyenne 250 000 F par personne, équivalant à la valeur moyenne de ce que produit annuellement un demi hectare de cacao. Le niveau de l'indemnisation a donc été inférieur à ce que prévoit le barème de 2014. Il ne fait aucun doute que ces personnes ne pourront pas maintenir leur statut économique et social avec une telle indemnité.

En cas de réquisition de terres pour cause d'utilité publique, deux types de droits sur les terres devraient être pris en considération : les droits coutumiers et les droits d'usage. Dans la pratique, l'Administration confond souvent ces deux types de droits, du fait notamment de l'article 2 du décret 71-74 du 16 février 1971 relatif aux procédures domaniales et foncières qui assimile droits coutumiers et droits d'usage : « *Les droits portant sur l'usage du sol, dits droits coutumiers, sont personnels à ceux qui les exercent et ne peuvent être cédés à quelque titre que ce soit* ». Pourtant le décret n°99-594 du 13 octobre 1999 fixant les modalités d'application de la loi n° 98-750 relative au domaine foncier rural prévoit d'identifier non seulement les détenteurs de droits coutumiers sur une terre mais également d'établir la liste des occupants de bonne foi de ces terres, reconnus comme tels par les détenteurs des droits coutumiers.

Lorsque les pouvoirs publics réquisitionnent une terre, le détenteur des droits coutumiers perd un bien patrimonial, tandis que les occupants perdent une habitation et/ou un capital productif (plantation ou champ). Le barème d'indemnisation de 2014 prévoit l'indemnisation qui doit revenir au cultivateur mais pas celle qui doit revenir au détenteur des droits de propriété coutumière ; en outre, il n'est pas prévu d'indemnisation pour les jachères, bas fonds ou forêts qui ne sont pas cultivés. Par ailleurs, il est étonnant de constater que dans le cas où les plantations sont détruites pour cause d'utilité publique, la formule de calcul de l'indemnité ne prend en compte que la perte de revenu pour l'année en cours et non pas la perte de revenu pendant le nombre d'année nécessaires à la reconstitution d'une plantation productive, cette dernière option étant pourtant retenue en cas de destruction par un tiers.

Recommandations :

- Pour l'expropriation de terres non immatriculées, l'Administration devrait veiller à indemniser non seulement les détenteurs de droits coutumiers conformes aux traditions mais également les détenteurs de droits coutumiers cédés à des tiers ainsi que les occupants (bailleurs ou locataires) et les exploitants de ces terres.
  Les décrets relatifs à la purge des droits coutumiers devraient être remplacés par des textes relatifs à l'expropriation de terres non immatriculées, applicables en milieu urbain comme en milieu rural, qui prévoiraient l'indemnisation des droits coutumiers mais également de tous les types de droits d'occupation.
- Une réglementation spécifique devrait être adoptée pour encadrer les opérations de déguerpissement effectuées dans le domaine public.
- Dans tous les cas, l'indemnisation devrait être calculée pour permettre aux personnes concernées de reconstituer leur patrimoine et/ou leur capital productif, tout en maintenant leur niveau de vie pendant la durée nécessaire à cette reconstitution.
- L'arrêté relatif au barème d'indemnisation des cultures détruites devrait être révisé. Dans le cas d'une destruction de cultures pour cause d'utilité publique, le calcul du montant du préjudice ne devrait pas se limiter à la valeur de la récolte perdue, mais à la valeur de l'ensemble des coûts qu'un exploitant devrait supporter pour reconstituer son capital productif.
- Un second barème est nécessaire en cas d'expropriation des terres rurales non immatriculées car en plus des cultivateurs, il faut également indemniser les détenteurs de droits de propriété coutumière. Cette indemnisation pourrait être fixée de façon forfaitaire, comme dans les cas des villes prévus par les décrets relatifs à la purge des droits coutumiers en milieu urbain. Par ailleurs, la perte d'une habitation devrait faire l'objet d'une évaluation administrative pour établir sa valeur et le montant de l'indemnité à verser à la personne à qui appartient cette habitation, mais une indemnité forfaitaire supplémentaire devrait aussi être prévue pour aider l'occupant à se reloger.

4	3	2	Une indemnisation adéquate est accordée si le changement d'affectation des sols se traduit par une perte de droits ou une restriction de l'utilisation des terres.
D			A : Lorsque des droits sont perdus suite à un changement d'affectation des sols (en dehors d'un processus d'expropriation), une indemnisation en numéraire ou en nature est versée et permet aux personnes concernées de continuer à disposer de biens comparables et de maintenir leur statut économique et social antérieur.
			B : Lorsque des droits sont perdus suite à un changement d'affectation des sols (en dehors d'un processus d'expropriation), une indemnisation en numéraire ou en nature est versée et permet aux personnes concernées de continuer à disposer de biens comparables mais ne leur permet pas de maintenir leur statut économique et social antérieur.
			C : Lorsque des droits sont perdus suite à un changement d'affectation des sols (en dehors d'un processus d'expropriation), une indemnisation en numéraire ou en nature est versée mais ne permet pas aux personnes concernées de continuer à disposer de biens comparables ni de maintenir leur statut économique et social antérieur.
			D : Lorsque des droits sont perdus suite à un changement d'affectation des sols (en dehors d'un processus d'expropriation), il n'y a pas d'indemnisation des personnes concernées.

En dehors des processus d'expropriation, les cas suivants ont été relevés, où des terres ont changé d'affectation.

- Affectation de terres du domaine foncier rural au domaine forestier de l'État par le Code forestier de 2014 : dans ce cas, il n'est pas prévu d'indemnisation des personnes concernées.
- Affectation de terres du domaine foncier rural au domaine urbain des personnes publiques, sans procédure d'expropriation. Il arrive ainsi que des opérations de lotissement soient mises en œuvre par des personnes publiques sans que les détenteurs de droits coutumiers soient indemnisés. Nous l'avons constaté par exemple à Tiébissou [Varlet 2014].
- Attributions administratives de terres d'une ancienne forêt classée qui a fait l'objet d'un arrêté de déclassement. Lors de telles attributions, non conformes aux dispositions de la loi relative au domaine foncier rural, les droits coutumiers ne font pas l'objet d'une indemnisation, mais certains détenteurs de droits coutumiers reçoivent parfois une partie des terres attribuées par l'Administration.

N.B : En dépit des arguments exposés par le consultant, la majorité des membres du panel 4 ont opté pour la notation C car dans les procédures de lotissement villageois, il est prévu d'indemniser les détenteurs de droits coutumiers. Le consultant objecte que dans certains cas, des procédures de lotissement n'ont pas donné lieu au versement d'une indemnité de purge des droits coutumiers et qu'en outre la purge des droits coutumiers est une forme de procédure d'expropriation. Ainsi, dans les cas relevés ci-dessus, il faut bien constater que le changement d'affectation des terres n'a pas donné lieu au versement d'indemnités.

Recommandations :

- Un décret d'application du Code forestier de 2014 clarifiant la définition du domaine forestier protégé des personnes publiques devrait prévoir des dispositions pour purger les droits coutumiers sur les terres concernées.
- L'Administration devrait veiller au bon déroulement des enquêtes prévues dans la procédure de lotissement afin d'identifier et d'indemniser tous les ayants droits sur les terres concernées.
- L'Administration devrait sanctionner les agents qui délivrent des actes administratifs concernant les terres du domaine foncier rural, en dehors de ceux prévus par la procédure de certification foncière, car les circulaires administratives à ce sujet ne sont pas suivies d'effet.

4	3	3	Les propriétaires expropriés sont indemnisés dans un délai raisonnable.
D			A : Plus de 90% des propriétaires expropriés reçoivent une indemnisation dans l'année.
			B : Entre 70% et 90% des propriétaires expropriés reçoivent une indemnisation dans l'année.
			C : Entre 50% et 70% des propriétaires expropriés reçoivent une indemnisation dans l'année.
			D : Moins de 50% des propriétaires expropriés reçoivent une indemnisation dans l'année.

Selon l'article 24 du décret n° 30 du 25 novembre 1930 réglementant l'expropriation pour cause d'utilité publique, l'État ne peut entrer en possession d'un bien exproprié que s'il a déjà payé l'indemnité d'expropriation. Ceci s'applique à toutes les terres immatriculées.

Pour les terres non immatriculées faisant l'objet de droits coutumiers, l'expropriation s'appuie sur les dispositions des décrets relatifs à la purge des droits coutumiers. Ceux-ci prévoient que les travaux peuvent commencer alors que les négociations sur le montant de l'indemnisation se poursuivent.

Le ministère de la Construction, du Logement, de l'Assainissement et de l'Urbanisme (MCLAU) ainsi que le ministère des Infrastructures économiques sont responsables de l'identification des personnes à exproprier et du suivi des opérations d'indemnisation, éventuellement avec l'appui d'un opérateur technique comme le BNETD. Toutefois, aucun rapport n'est rendu public quant au déroulement de ces opérations.

Les membres du panel 4 ont retenu la notation D en estimant que l'État commence généralement les travaux dés que la déclaration d'utilité publique a été prononcée, et le plus souvent avant d'avoir indemnisé les personnes concernées. Le consultant se range à leur avis.

Recommandations :

- Au cours d'une expropriation, la célérité et l'exhaustivité de l'indemnisation des propriétaires expropriés devraient être améliorées.
- Les administrations responsables des opérations d'expropriation et d'indemnisation devraient publier par voie de presse et sur internet, au cours du déroulement de chaque opération :
    - la liste des personnes à indemniser et la nature de leur droits pris en considération ;
    - le montant des indemnités prévues et versées pour chacune d'elles ;
    - un rapport final relatif au déroulement de l'opération et à son bilan financier.

4	3	4	Il existe des voies de recours indépendantes et accessibles pour faire appel d'une expropriation.
C			A : Il existe des voies de recours indépendantes et facilement accessibles pour faire appel d'une décision d'expropriation.
			B : Il existe des voies de recours indépendantes pour faire appel d'une décision d'expropriation mais l'accès est restreint (les recours sont seulement accessibles aux revenus moyens ou supérieurs).
			C : Il existe des voies de recours plus ou moins indépendantes pour faire appel d'une décision d'expropriation. Ces voies ne sont pas toujours accessibles aux populations concernées.
			D : Les voies de recours pour faire appel d'une décision d'expropriation ne sont pas indépendantes.

Selon le décret n° 30 du 25 novembre 1930 réglementant l'expropriation pour cause d'utilité publique, la décision d'expropriation n'est pas susceptible d'appel, mais le montant de l'indemnisation peut faire l'objet d'un appel en Justice.

En Côte d'Ivoire, la déclaration d'utilité publique concernant l'aménagement d'une terre est prise par décret. Seul un autre décret peut réviser la décision initiale. Donc dans ce cas, la voie de recours n'est pas indépendante.

Un membre du panel 4 a proposé la notation A en faisant remarquer qu'il existe un cas où l'expropriation pour cause d'utilité publique peut faire l'objet d'un recours auprès d'une autorité indépendante du pouvoir exécutif. Il s'agit du cas où la légalité de la décision peut être attaquée devant la Cour suprême. Il s'agit cependant d'un cas particulier car pour que sa plainte aboutisse, il faudrait que le plaignant puisse démontrer que l'expropriation n'a aucun motif d'utilité publique, par exemple si l'expropriation donnait lieu à l'attribution de sa terre à une autre personne privée. Mais dans le cas général, lorsque la légalité de la décision d'expropriation ne peut pas être attaquée, il n'existe pas de voie de recours indépendante contre une telle décision.

Le consultant avait d'abord retenu la notation D, mais compte tenu de ces derniers arguments, la notation C paraît la plus pertinente, car le recours à la Cour suprême est possible mais n'est pas facilement accessible aux populations concernées.

Recommandations :

- Le Gouvernement devrait signer un décret prévoyant une possibilité de recours contre une décision d'expropriation et notamment pour vérifier si l'utilité publique de l'expropriation s'applique à la totalité des biens faisant l'objet d'expropriation ou pour vérifier s'il n'existe pas de projets alternatifs présentant la même utilité publique avec un moindre impact social ou environnemental (par exemple, dans le cas où le tracé d'une route est contesté).
- Le public devrait être mieux informé de la procédure permettant de recourir à la Cour suprême pour contester la légalité d'une décision d'expropriation, notamment dans le cas où il faut vérifier que l'utilité publique s'applique à la totalité des biens faisant l'objet d'expropriation.

4	3	5	Les recours contre les expropriations sont examinés dans un délai raisonnable.
D			A : Une décision de première instance est prononcée dans 80% des recours contre une expropriation déposés dans les 3 dernières années.
			B : Une décision de première instance est prononcée dans 50% à 80% des recours contre une expropriation déposés dans les 3 dernières années.
			C : Une décision de première instance est prononcée dans 30 % à 50% des recours contre une expropriation déposés dans les 3 dernières années.
			D : Une décision de première instance est prononcée dans moins de 30% des recours contre une expropriation déposés dans les 3 dernières années.

En Côte d'Ivoire, il n'existe pas de voie de recours contre une décision d'expropriation, sauf dans le cas particulier où la légalité de cette décision peut être attaquée. Mais le recours doit alors être présenté devant la cour suprême.

Recommandations :

- Le Gouvernement devrait signer un décret prévoyant une possibilité de recours contre une décision d'expropriation et notamment pour vérifier si l'utilité publique de l'expropriation s'applique à la totalité des biens faisant l'objet d'expropriation ou pour vérifier s'il n'existe pas de projets alternatifs présentant la même utilité publique avec un moindre impact social ou environnemental (cas du tracé des routes).
- Le public devrait être mieux informé de la procédure permettant de recourir à la Cour suprême pour contester la légalité d'une décision d'expropriation, notamment dans le cas où il faut vérifier que l'utilité publique s'applique à la totalité des biens faisant l'objet d'expropriation.

CONCLUSION

Les terres publiques se répartissent entre :

- le domaine public,
- le domaine des Parcs nationaux et des Réserves naturelles,
- le domaine forestier public,
- le domaine forestier privé des personnes publiques,
- le domaine privé rural ou urbain des personnes publiques.

Alors que celles des autres domaines est relativement claire, la définition du domaine forestier privé des personnes publiques est particulièrement confuse. Bien qu'elle résulte du nouveau Code forestier de 2014, cette définition entraîne une confrontation litigieuse entre les droits de l'État sur les terres rurales couvertes de forêts mais non immatriculées et les droits coutumiers, par ailleurs garantis par la loi 98-750 relative au domaine foncier rural. Il s'agit d'un problème dont la portée peut être considérable aussi bien sur le plan de la cohésion sociale que sur le plan environnemental. Il faut cependant espérer que les textes d'application qui sont encore attendus pourront corriger les imperfections du nouveau Code forestier en tenant compte de la loi relative au domaine foncier rural et en tenant compte des engagements internationaux de la Côte d'Ivoire relatifs à la gouvernance foncière et au respect des droits coutumiers.

En ce qui concerne les institutions chargées de la gestion des terres publiques, c'est également dans le domaine forestier des personnes publiques que l'insuffisance des ressources matérielles ou humaines paraît la plus criante.

En ce qui concerne le transfert de terres du domaine privé des personnes privées au domaine public ou privé des personnes publiques, la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique et la procédure de purge des droits coutumiers sont assez claires et transparentes. D'autre part, lorsque les personnes publiques veulent récupérer des terres de leur domaine public ou privé, les opérations dites de « déguerpissement » ne sont pas suffisamment bien encadrées sur le plan légal ou réglementaire. Dans tous les cas, certains aspects de la mise en œuvre des opérations d'expropriation, de purge ou de déguerpissement sont à déplorer : (1) l'indemnisation des personnes qui cèdent ou perdent leurs droits ne permet pas toujours de maintenir leur statut économique et social, ce qui est un facteur d'aggravation de la pauvreté ; (2) certaines de ces personnes ne sont pas indemnisées, ce qui aggrave également la pauvreté ; (3) l'étendue des terres récupérées par les Pouvoirs publics ou déclarées expropriables pour cause d'utilité publique est parfois excessive, notamment le long des autoroutes ou des voies rapides ; (4) il n'existe pas de politique de réinstallation en faveur des personnes obligées de quitter une terre ou un terrain du fait de l'action publique.

En ce qui concerne le transfert de gestion ou de propriété de terres publiques à des acteurs privés, nous avons constaté l'existence d'un programme de logements sociaux et économiques qui contribue au développement urbain et à l'amélioration des conditions de vie des habitants du pays mais dans les domaines forestier et rural, nous avons aussi constaté certaines initiatives administratives qui appellent le Gouvernement et les observateurs internationaux à redoubler de vigilance. Certaines terres rurales (5 000 à 10 000 ha) font par exemple l'objet d'un bail emphytéotique en faveur d'investisseurs nationaux ou étrangers ; ces transactions ne sont pas forcément illicites mais la prudence voudrait que la propriété publique de ces terres soit clairement établie avant d'entrer en négociations avec les investisseurs. Dans le domaine forestier classé, il existe aussi au moins une initiative pour attribuer 90 000 ha de terres à des investisseurs à des fins agro-industrielles, ce qui paraît peu conforme à la vocation d'une forêt classée. Enfin, nous avons relevé l'existence d'opérations d'attribution de terres issues de forêts déclassées selon des modalités et des procédures qui ne sont pas conformes à la loi.

Annexes

Annexe 1
Le cadre d'analyse de la gouvernance foncière
(CGAF)

Le Cadre d'analyse de la gouvernance foncière (CAGF), élaboré par la Banque mondiale dans le cadre d'un partenariat avec la FAO, ONU-Habitat, le FIDA, l'IFPRI, l'Union africaine et des partenaires au développement Techniques et financières bilatérales, est un outil de diagnostic qui permet d'évaluer le statut de la gouvernance foncière d'un pays de manière systématique et compréhensive. Sa mise en œuvre dans divers pays montre que l'utilisation d'un cadre cohérent facilite l'échange de bonnes pratiques entre pays. Il s'agit d'un processus participatif de 4 à 6 mois qui s'appuie sur le savoir-faire local et des données existantes plutôt que sur une expertise importée.

La nécessité d'une évaluation de la gouvernance foncière découle de trois facteurs. Tout d'abord, les modalités institutionnelles de gestion des terres se sont imposées comme un facteur clé pour une croissance durable et la réduction de la pauvreté et même d'une transformation structurelle pour transférer la main-d'œuvre hors du secteur agricole, compte tenu de l'utilisation peu productive des terres dans nombre de régions, de l'explosion de la demande de terres, la croissance urbaine, l'investissement, l'environnement. Deuxièmement, il existe souvent un énorme fossé entre les dispositions juridiques et leur application concrète du fait de la fragmentation institutionnelle qui fait que la responsabilité foncière se trouve répartie entre un grand nombre d'institutions gouvernementales, souvent mal coordonnées. Troisièmement, la complexité technique et la spécificité du contexte propre aux questions foncières ainsi que la résistance de ceux qui profitent du statu quo dans le domaine foncier, sont autant d'éléments qui font que les progrès dans ce domaine dépendront de la capacité des experts et des parties prenantes à arriver à un consensus sur les actions à prendre au terme d'un processus consultatif.

L'outil se concentre sur l'analyse de neuf grands thèmes (cf. supra) et s'articule autour d'un cadre constitué de 27 indicateurs de gouvernance foncière. Ces indicateurs sont chacun divisés en 3 ou 4 dimensions auxquelles sont attribuées des notations par des panels d'experts sur la base de réponses pré-codifiées (sur une échelle de A à D) selon une grille qui s'appuie sur l'expérience mondiale en matière foncière. La mise en œuvre se fait par étapes successives qui sont supervisées par le Coordonnateur national (CN), un individu respecté et impartial doté d'une solide connaissance du secteur.

L'approche permet d'établir un consensus sur l'état de lieu et de (i) définir des actions prioritaires ; les domaines susceptibles de faire l'objet d'une réforme réglementaire ou institutionnelle ;(ii) les opportunités de piloter de nouvelles approches et des échanges des bonne pratiques ; iii) les indicateurs permettant d'évaluer l'efficacité de ces mesures ; et vi) les données manquantes pourtant pertinentes pour orienter la gouvernance foncière et les investissements dans le secteur.

Préparation: Cette phase comprend i) une relecture du manuel de mise en œuvre du CAGF afin d'identifier les domaines qui devraient éventuellement être adaptés aux circonstances propres du pays ainsi que la disponibilité des données requises ; ii) l'identification de l'équipe, en particulier des spécialistes et des membres des divers panels (qui sont issus d'une grande variété de secteurs), ainsi que l'élaboration d'un calendrier ; et iii) l'organisation de contact avec les ministères et les départements compétents pour faciliter la mise à disposition de données aux membres de l'équipe.

Recherche documentaire : Pour obtenir un socle commun de données et d'informations, indispensable à l'obtention d'un consensus sur le classement et les actions prioritaires, un ensemble de documents doivent être préparés. Tout d'abord, afin de caractériser le contexte, une typologie des tenures foncières décrit les principales situations qui existent dans le pays au regard de la tenure foncière, quantifie les superficies concernées et la population qui relève de chaque catégorie, et identifie les principales carences ainsi que les zones de chevauchement entre les catégories. De même, une cartographie des institutions du secteur identifie les fonctions qu'elles assurent à différents niveaux ainsi que leurs carences et les zones de chevauchement. Dans un deuxième temps, une synthèse des

données et documents pertinents est préparée à partir des données administratives et d'études existantes. Ces notes de cadrage prennent la forme de neuf rapports structurés selon les grands thèmes du CAGF et qui fournissent les informations requises pour l'évaluation des indicateurs par le panel d'experts.

Panels d'experts: Pour chaque thème ou groupe d'indicateurs, le CN organise des séances de travail intensives d'une journée, réunissant 5 à 8 experts thématiques et des origines divers (gouvernement, société civile, académique, organisations professionnelles, secteur prive etc.).Lors de ces panels, les participants discutent en détail de chacune des dimensions pour arriver à une notation consensuelle et pour convenir des priorités de politique publique et recommandations. Les discussions sont résumées dans des procès-verbaux approuvés par les membres du panel. Les différents documents produits ainsi que les notes tirées du procès-verbal sont ensuite synthétisées par le CN dans un rapport national largement diffusé.

Atelier de validation : Le rapport national est passé en revue par des experts (internationaux)qui apportent leur contribution. Les résultats de cette consultation sont intégrés dans le rapport qui est ensuite présenté lors d'un atelier national en vue de valider les résultats et de prioriser les recommandations de politique publique et les indicateurs de suivi qui y sont associés. Ces résultats et recommandations peuvent ensuite être présentés aux décideurs publics. Le processus débouchera sur l'approbation des différentes actions ainsi que le suivi régulier des indicateurs de performance.

Une description globale du processus est présentée dans un livre sur le CAGF[10]. La mise en œuvre du CAGF est achevée ou en cours dans une trentaine de pays, ce qui contribue à produire des informations sur les bonnes pratiques. Les instructions pour l'application du CAGF figurent dans le manuel de mise en œuvre[11].

L'expérience montre que, même dans des situations hautement complexes où la gouvernance foncière est faible, la nature technique et participative du processus – qui replace les informations existantes dans un contexte stratégique et priorise les besoins d'information à la lumière des résultats souhaités pour la politique publique – a permis de fournir une analyse objective du secteur et d'arriver à un accord des parties prenantes sur les actions prioritaires. Les résultats sont répercutés aussi dans les discussions de politique publique, et la conception de politiques de développement la conception de projets pilotes de régularisation foncière. Le CAGF contribue à mettre en place aussi une structure d'observatoire avec un processus permettant de suivre dans le temps et de manière systématique les progrès accomplis dans l'amélioration de la gouvernance foncière.

[10] Deininger K., Selod H. et Burns A. (2012) *The Land Governance Assessment Framework. Identifying and Monitoring Good Practice in the Land Sector*. 147 pages.Banque mondiale, Washington D.C. La version anglaise peut être téléchargée à l'adresse suivante: http://siteresources.worldbank.org/INTARD/825826-1111396957610/23131560/Land_Governance_Assessment_Framework.pdf.

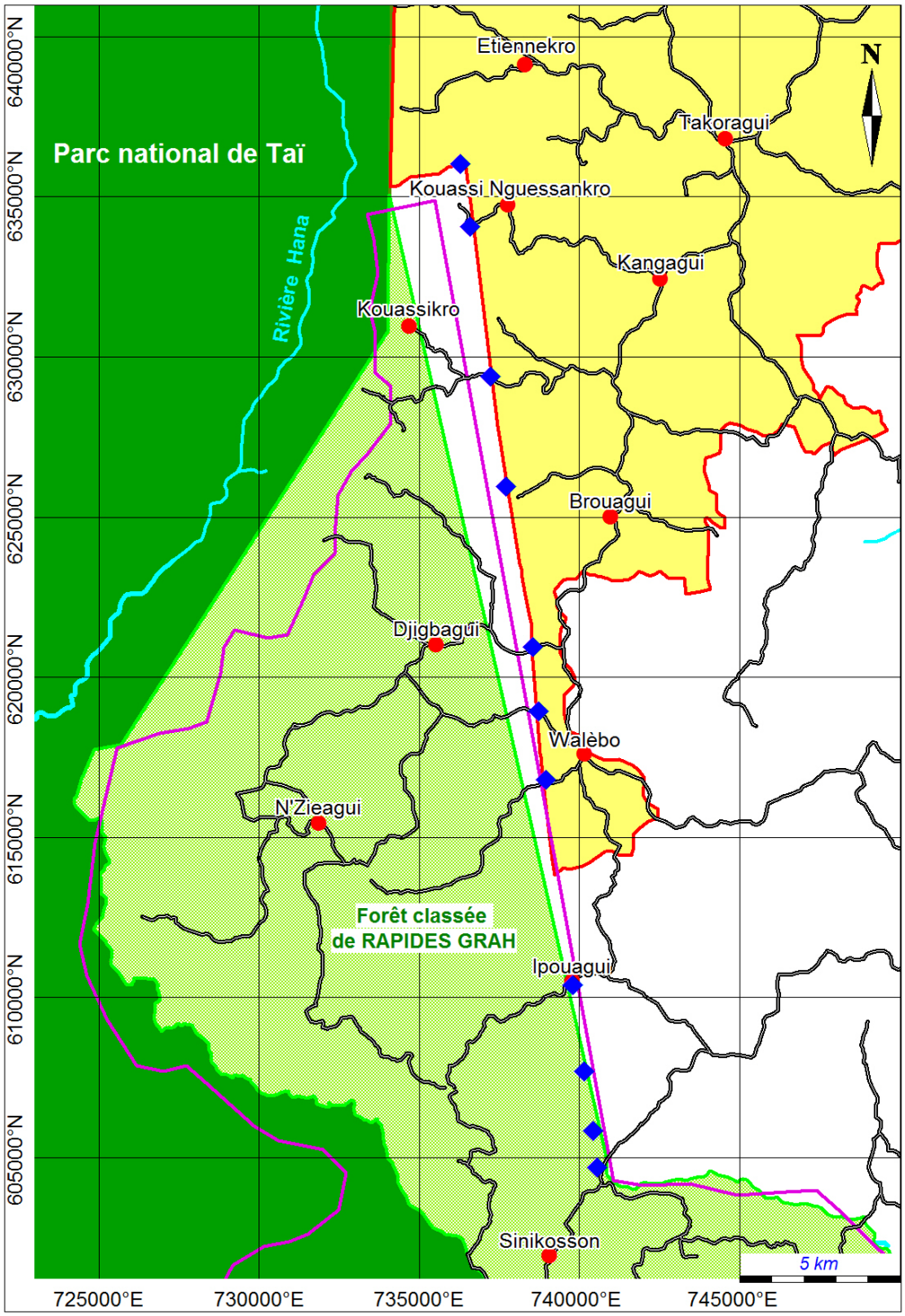
[11] **Site web : http://econ.worldbank.org/programs/lgaf**

Annexe 2
Étude de cas cartographique

- Limite de la forêt classée de Rapides Grah.

  Carte réalisée dans le cadre de l'étude suivante :
  VARLET F., 2014. Étude d'impact social du volet d'appui à la mise en œuvre de la loi sur le foncier rural du PARFACI. Rapport de CECAF international et GRAIN pour le ministère de l'Agriculture et l'Agence Française de Développement, Abidjan, 255 p + annexes.

Limites de la forêt classée de Rapides Grah



Forêt classée
Aire protégée
Pistes carrossables
Limites de Rapides Grah, selon BNETD-CCT
Limites de Rapides Grah, selon SODEFOR
Limites du terroir de Gnamagui, selon BNETD-CCT

Annexe 3
Création de blocs agro-industriels dans la forêt classée de Rapides Grah

Documents relatifs à l'existence d'un projet de transfert de gestion de terres de la forêt classée de Rapides Grah à des investisseurs privés.

- Arrêté n°259/MINEF/SODEFOR du 15 mars 2012 portant constitution de blocs à vocation agro-industrielle en forêt classée des Rapides Grah.

MINISTERE DES EAUX ET FORETS

REPUBLIQUE DE COTE D'IVOIRE
Union – Discipline – Travail

ARRETE N° 00259 / MINEF / SODEFOR du 15 MARS 2012

PORTANT CONSTITUTION DE BLOCS A VOCATION AGRO-INDUSTRIELLE EN FORET CLASSEE DES RAPIDES GRAH SISE DANS LA REGION ADMINISTRATIVE DE SAN PEDRO

LE MINISTRE DES EAUX ET FORETS

Vu La Loi N° 65-425 du 20 décembre 1965 portant code forestier ;

Vu Le Décret N° 78-231 du 15 mars 1978 fixant les modalités de gestion du Domaine Forestier de l'Etat ;

Vu le Décret N° 2010-01 du 04 décembre 2010 portant nomination du Premier Ministre ;

Vu Le Décret N° 2011-101 du 1er juin 2011 portant nomination des membres du Gouvernement ;

Vu Le Décret N° 2011-118 du 22 juin 2011 portant attributions des membres du Gouvernement ;

Vu le Décret N° 2011-402 du 16 novembre 2011, portant organisation du Ministère des Eaux et Forêts ;

Vu le Décret N° 2012-40 du 20 janvier 2012 modifiant le décret N° 2011-402 du 16 novembre 2011, portant organisation du Ministère des Eaux et Forêts ;

Vu L'Arrêté N° 065/SER/DAM DU 30 JUIN 1973 portant classement de la forêt des Rapides Grah ;

Vu l'Arrêté N° 33/MINAGRA du 13 Février 1992, confiant la gestion des forêts classées du Domaine Forestier Permanent de l'Etat à la SODEFOR ;

Vu La Décision N° 098/MINAGRA/DGEF du 21 avril 1997 portant approbation du plan d'aménagement de la forêt classée des Rapides Grah ;

sur proposition du Directeur Général de la SODEFOR,

ARRETE

ARTICLE I : Trois blocs de forêt désignés A, B et C, identifiés en forêt classée des RAPIDES GRAH, objet de l'arrêté n° 065/SER/DAM DU 30 JUIN 1973, sont constitués **en zones à vocation agro-industrielle.**

ARTICLE 2 Les blocs A, B et C sont déterminés topographiquement de sorte à couvrir des superficies respectives de 20.000 hectares, 40.000 hectares et 30.000 hectares.

Une étude de faisabilité technique et socio-économique devra préciser les limites précises de l'implantation de chaque projet agro-industriel et les modalités de participation des populations riveraines.

ARTICLE 3 : Il est entendu que du point de vue foncier les superficies ainsi affectées restent partie intégrante du Domaine Forestier de l'Etat.

A l'expiration des projets agro-industriels, elles seront reconverties en forêt par un vaste programme de reboisement.

ARTICLE 4 : Le Préfet de Région, les Préfets de Départements, le Directeur Régional des Eaux et Forêts, le Directeur Général de la SODEFOR, sont chargés, chacun en ce qui le concerne de l'exécution du présent Arrêté qui sera enregistré, publié et communiqué partout où besoin sera.

Abidjan, le 15 MARS 2012

Le Ministre des Eaux et Forêts

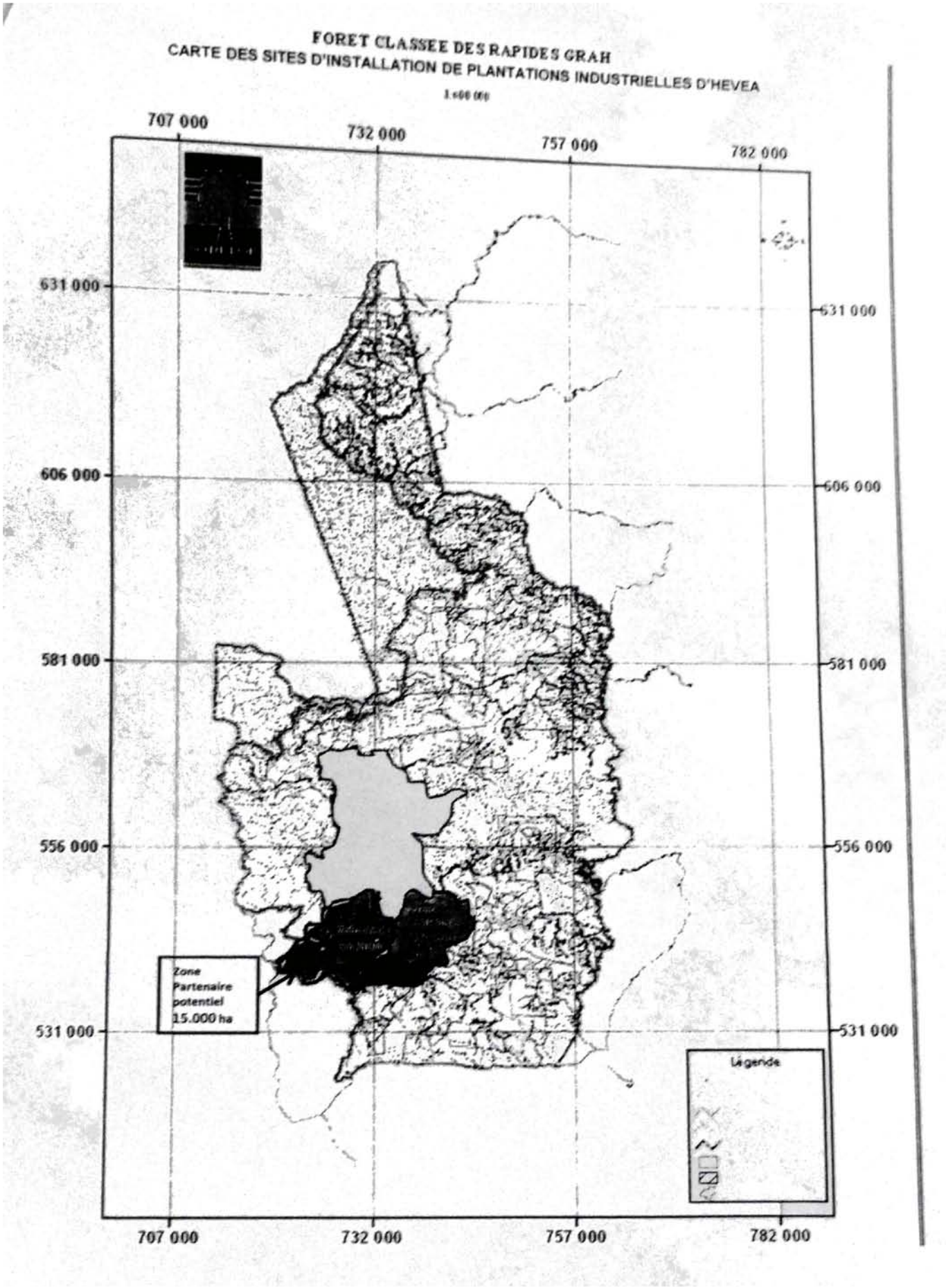
RÉPUBLIQUE DE CÔTE D'IVOIRE * MINISTÈRE DES EAUX ET FORÊTS * LE MINISTRE

Bouéka Clément NABO

AMPLIATIONS :

- CABINET/MINEF..... 2
- PREFECTURE DE SAN PEDRO..... 1
- DIR GENERALE EAUX ET FORETS..... 1
- DIR. GENERALE SODEFOR..... 1
- DR EAUX ET FORETS DE SAN PEDRO 1
- JORCI..... 1

1


FORET CLASSEE DES RAPIDES GRAH
CARTE DES SITES D'INSTALLATION DE PLANTATIONS INDUSTRIELLES D'HEVEA
707 000
732 000
757 000
782 000
631 000
606 000
581 000
556 000
531 000
Zone
Partenaire
potentiel
15.000 ha
Légende

Annexe 4
Références juridiques concernant la gestion des terres publiques

A) TEXTES INTERNATIONAUX RELATIFS À LA GOUVERNANCE FONCIÈRE

- Cadre et lignes directrices sur les politiques foncières en Afrique, adoptés par les États membres de l'Union Africaine, à Syrte en juillet 2009.
- Principes pour des investissements agricoles responsables : ces principes ont été élaborés fin 2009 par la FAO, le FIDA, la CNUCED et la Banque Mondiale, ont été adoptés par les pays membres du G20 à Séoul en 2010, puis par d'autres pays. La Côte d'ivoire s'est engagée à soutenir leur mise en œuvre à l'occasion de l'assemblée générale des Nations Unies de septembre 2012.
- Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale : Elles exposent des principes et normes internationalement reconnus en vue de l'instauration de pratiques responsables concernant la gestion des régimes fonciers appliqués aux terres, aux zones de pêches et aux forêts. Le texte de ces directives a été validé en 2012 par le Comité pour la sécurité alimentaire mondiale, qui regroupe des États membres de la FAO, des organisations internationales, des ONG, des fondations et des organismes de recherche. La Côte d'ivoire s'est engagée à soutenir leur mise en œuvre à l'occasion de l'assemblée générale des Nations Unies de septembre 2012.

B) TEXTES RELATIFS À LA PROPRIÉTÉ FONCIÈRE

- Code civil
- Décret du 23 octobre 1904 portant organisation du Domaine en Afrique occidentale française
- Décret du 24 juillet 1906 portant organisation du régime de la propriété foncière dans les Colonies et territoires relevant du Gouvernorat général de l'Afrique occidentale française
- Décret du 8 octobre 1925 instituant mode de constatation des droits fonciers des indigènes en Afrique occidentale française
- Décret du 26 juillet 1932 portant réorganisation du régime de la propriété foncière en Afrique occidentale française, complété notamment par les textes suivants :
  - Arrêté n°673 MFAEP CAB du 20 avril 1962 portant création du service du cadastre ;
  - Annexe à la loi de Finances n° 68-612 du 31 décembre 1968 (art. 27 a 30) ;
  - Annexe fiscale la loi de Finances nº 70-209 du 20 mars 1970 (art. 8 et 9) ;
  - Annexe à la loi de finances n° 70-726 du 31 décembre 1970 (art 3 modifiant art. 82 du D. du 26 juillet 1932 sur le régime foncier) ;
- Décret du 15 novembre 1935 abrogeant le décret du 23 octobre 1904 sur le domaine et portant réglementation des terres domaniales
- Décret du 15 novembre 1935 portant réglementation des terres domaniales en Afrique-occidentale française

- Arrêté n° 2164 du 9 juillet 1936 portant aliénation des terrains domaniaux modifié par arrêté du 31 janvier 1938 Art. 3 - 7 bis - 16 - 21 - 27 - 30 - 33. (JO-CI 1936 - p. 1053)
- Arrêté du 31 janvier 1938 n° 83 D. Arrêté portant modifications à l'arrêté local n°2164 A.G. du 9 juillet 1936 réglementant l'aliénation des terrains domaniaux
- Décret-loi n°55-580 du 20 mai 1955 portant réorganisation foncière et domaniale en Afrique occidentale française et en Afrique équatoriale française
- Décret n°56-704 du 10 juillet 1955 fixant les conditions d'application du décret n°55-580 du 20 mai 1955 portant réorganisation foncière et domaniale en Afrique occidentale française et en Afrique équatoriale française
- Arrêté du 27 novembre 1959 fixant réglementation des opérations foncières en Côte d'Ivoire

- Loi du 20 mars 1963 portant code domanial (votée mais jamais promulguée)
- Décret n°64-164 du 16 avril 1964, portant interdiction des actes sous seing privé en matière immobilière
- Décret 71-74 du 16 février 1971 relatif aux procédures domaniales et foncières
- Loi 71-338 du 12 juillet 1971 relative à l'exploitation rationnelle des terrains ruraux détenus en pleine propriété
- Décret nº71-339 du 12 juillet 1971, fixant les modalités d'application de la loi nº71-338 du 12 juillet 1971, tendant à favoriser l'exploitation rationnelle des terrains ruraux détenus en pleine propriété.

- Décret 96-884 du 25 octobre 1996 réglementant la purge des droits coutumiers sur le sol pour intérêt général
- Décret n°2013-224 du 22 mars 2013 portant réglementation de la purge des droits coutumiers sur le sol pour intérêt général, modifié en ses articles 7,8 et 11 par le décret 2014-25 du 22 janvier 2014.

C) TEXTES RELATIFS AU DOMAINE PUBLIC

1) Textes généraux

- Décret du 29 septembre 1928, portant réglementation du domaine public et des servitudes publiques (modifié par décrets du 7 septembre 1935, du 3 juin 1952 et du 5 mai 1955)
- Décret n° 30 du 25 novembre 1930 réglementant l'expropriation pour cause d'utilité publique et l'occupation temporaire en Afrique Occidentale Française, promulgué par arrêté 2980 AP du 19 décembre 1930, modifié par les décrets du 16 juin 1931, du 20 décembre 1933 et du 9 février 1949.
- Arrêté n° 73 D. du 10 avril 1943 portant création d'une réserve administrative le long des pistes et routes
- Loi n° 83-788 du 02 août 1983 déterminant les règles d'emprise et de classement des voies de communication et des réseaux divers de l'État et des collectivités territoriales. Cette loi abroge la loi n° 61-241 du 2 août 1961 portant statut administratif et financier de la voirie nationale.

2) Textes récents portant déclaration d'utilité publique et élargissant le domaine public

- Décret n° 2004-566 du 14 octobre 2004 portant déclaration d'utilité publique du domaine DAHLIAFLEUR, tel que modifié par le décret n° 2010-37 du 25 mars 2010.
- Décret n° 2012-239 du 7 mars 2012 portant déclaration d'utilité publique de périmètres rapprochés et sécurisation de périmètres immédiats de champs captant du District Autonome d'Abidjan
- Décret du 19 Septembre 2012 portant déclaration d'utilité publique de la zone mise en réserve pour la construction de l'échangeur de la Riviera II dans la commune de Cocody. (décret mentionné sans numéro dans le communiqué du Conseil des ministres)
- Décret du 13 février 2013 portant déclaration d'utilité publique des travaux d'aménagement du domaine d'activités tertiaires de la zone aéroportuaire, sise route de Grand-Bassam, commune de Port-Bouet (décret mentionné sans numéro dans le communiqué du Conseil des ministres).
- Décret du 13 février 2013 autorisant l'extension géographique du périmètre concédé, tel que prévu par l'annexe 3 au cahier des charges de la convention de concession de la société Aeria, et modifiant ladite annexe (décret mentionné sans numéro dans le communiqué du Conseil des ministres).
- Décret du 13 février 2013 portant déclaration d'utilité publique, des périmètres mis en réserve pour l'aménagement de la voie reliant la gare de fret de Vridi au carrefour Akwaba et l'aménagement de la route Grand-Bassam-Aboisso-Noé, et les infrastructures attenantes (emprises, aires de stationnement).
  (décret mentionné sans numéro dans le communiqué du Conseil des ministres).
- Décret du 14 Novembre 2013 portant déclaration d'utilité publique des zones mises en réserve pour l'aménagement et le bitumage de l'autoroute Abidjan-Grand Bassam (décret mentionné sans numéro dans le communiqué du Conseil des ministres).
- Décret du 14 Novembre 2013 portant déclaration d'utilité publique des zones mises en réserve pour la construction du pont sur le fleuve Comoé (décret mentionné sans numéro dans le communiqué du Conseil des ministres).
- Décret n° 2014-27 du 22 janvier 2014 portant déclaration d'utilité publique des périmètres mis en réserve pour le projet de gestion intégrée du bassin versant du Gourou et des abords du boulevard lagunaire.
- Décret n° 2014-28 du 22 janvier 2014 portant déclaration d'utilité publique des abords de l'autoroute Abidjan-Yamoussoukro.
- Décret n° 2014-29 du 22 janvier 2014 portant déclaration d'utilité publique des abords de l'autoroute Abidjan-Grand Bassam.
- Décret du 12 mars 2014 portant déclaration d'utilité publique du site PK 24 d'une superficie de 940 hectares, situé en bordure de l'Autoroute du Nord.
  (décret mentionné sans numéro dans le communiqué du Conseil des ministres).
- Décret n°2014-364 du 12 juin 2014 portant déclaration d'utilité publique- des parcelles affectées au Programme présidentiel de construction de logements sociaux et économiques dans le district autonome d'Abidjan et dans la commune de Grand-Bassam

D) TEXTES RELATIFS AU DOMAINE FONCIER URBAIN

1) Urbanisme

- Loi n° 62-253 du 31 juillet 1962 relative aux plans d'urbanisme.
- Décret nº74-136 du 12 avril 1974 fixant la procédure et les conditions d'attribution des terrains domaniaux destinés à la promotion touristique
- Décret n°77-906 du 5 novembre 1977 relatif aux lotissements ruraux.

- Décret n°78-690 du 18 août 1978 portant réglementation de la procédure d'attribution des lots de terrains urbains et abrogation du décret n' 70-338 du 25 mai 1970.
- Décret n°95-520 du 5 juillet 1995 portant organisation des procédures d'élaboration, d'approbation et d'application des lotissements du domaine privé urbain de l'État et des communes.
- Décret n°97-176 du 19 mars 1997 portant réglementation de la procédure d'attribution des lots de terrains industriels et modification du décret n° 78-690 du 18 août 1978.
- Décret n°2000-669 du 6 septembre 2000 portant approbation du schéma directeur d'urbanisme du Grand Abidjan.
- Arrêté n°030 MCAU/CAB/DGUF/DU du 4 octobre 2011 portant constitution de réserve pour les projets sociaux.
- Ordonnance n°2013-481 du 02 juillet 2013 fixant les règles d'acquisition de la propriété des terrains urbains.
- Décret n°2013-482 du 02 juillet 2013 portant modalités d'application de l'ordonnance fixant les règles d'acquisition de la propriété des terrains urbains.
- Décret n°2015-22 du 14 janvier 2015 relatif aux procédures et conditions d'occupation de terrains a usage industriel.

2) Organisation et fonctionnement des collectivités territoriales

- Loi n°80-1180 du 17 octobre 1980 relative a l'organisation municipale modifiée par les lois n°85-578 du 29 juillet 1985 et 95-608 ainsi que 95-611 du 03 aout 1995.
- Loi n°95-608 du 3 août 1995 portant modification de la loi n° 80-1180 du 17 octobre 1980 relative à l'organisation municipale.
- Loi n°2001-476 du.9 août 2001 d'orientation sur l'organisation générale de l'Administration territoriale.
- Loi n°2001-477 du 9 août 2001 relative à l'organisation du département.
- Loi n°2003-208 du 07 juillet 2003 portant transfert et répartition de compétences de l'État aux collectivités territoriales.
- Loi n°2003-489 portant Régime financier, fiscal et domanial des collectivités territoriales.
- Décret n° 2005-250 du 07 juillet 2005 fixant en matière de production animale et de ressources halieutiques, les modalités d'application de la loi n° 2003-308 du 07 juillet 2003 portant transfert et répartition de compétences de l'État aux Collectivités Territoriales
- Décret n°2005-261 du 21 juillet 2005 fixant les modalités d'application en matière d'urbanisme el d'habitat de la loi n° 2003·208 du 7 juillet 2003 portant transfert et répartition de compétences de l'État aux Collectivités territoriales.
- Décret n°2005-268 du 21 juillet 2005 fixant en matière de protection de l'environnement et de gestion des ressources naturelles, les modalités d'application de la loi n° 2003·208 du 7 juillet 2003 portant transfert et répartition de compétences de l'État aux Collectivités territoriales.
- Décret n°2005-307 du 29 septembre 2005 fixant en matière de promotion de l'agriculture, les modalités d'application de la loi n° 2003-208 du 07 juillet 2003 portant transfert et répartition de compétences de l'État aux collectivités territoriales.
- Ordonnance n°2011-262 du 28 septembre 2011 d'orientation sur l'organisation générale de l'administration territoriale de l'État.
- Loi n°2012-1128 du 13 décembre 2012 portant organisation des collectivités territoriales.
- Loi n° 2014-451 du 05 août 2014 portant orientation de l'organisation générale de l'Administration Territoriale.

3) Création de collectivités territoriales

- Loi n° 78-07 du 09 janvier 1978 portant institution des communes de plein exercice en Côte d'Ivoire
- Décret n° 80-1078 du 19 septembre 1980 fixant le ressort territorial des communes de Côte d'Ivoire.
- Décret n° 95-941 du 13 décembre 1995 portant création de nouvelles communes
- Décret n°2002-142 du 11 mars 2002 portant création de cinquante-six Collectivités territoriales départementales.
- Décret n°2008-96 du 05 mars 2008 portant création de 10 nouveaux départements.
- Décret n°2008-97 du 05 mars 2008 portant création de 55 nouvelles sous-préfectures.
- Décret n°2008-115 du 06 mars 2008 portant création de 520 nouvelles communes.
- Décret n° 2011-263 du 28 septembre 2011 portant organisation du territoire national en Districts et en Régions
- Décret n°2012-612 du 04 juillet 2012 portant création de la Région du Moronou.

4) Districts et zone d'aménagement différé

- Décret n°80-100 du 18 janvier 1980, abrogeant et remplaçant le décret n°68-77 du 9 février 1968, portant création d'une zone d'aménagement différé au pourtour de l'agglomération d'Abidjan.
- Décret n°82-262 du 17 mars 1982, abrogeant et remplaçant le décret n° 80-100 du 18 janvier 1980 portant création d'une zone d'aménagement différé au pourtour de l'agglomération d'Abidjan.
- Loi n°2002-44 du 21 janvier 2002 portant statut du District de Yamoussoukro.
- Loi n° 2014-452 du 05 août 2014 portant mode de création, attributions, organisation et fonctionnement du district autonome.
- Loi n° 2014-453 du 05 août 2014 portant statut du District Autonome d'Abidjan
- Loi n°2014-454 du 05 août 2014 portant statut du District Autonome de Yamoussoukro.

E) TEXTES RELATIFS AU DOMAINE FONCIER RURAL

1) La loi relative au Domaine Foncier Rural

- Loi n°98-750 du 23 décembre 1998 relative au Domaine Foncier Rural, modifiée par la loi 2004-412 du 14 août 2004 et par la loi du 23 août 2013.
  La loi 2004-412 du 28 juillet 2004 modifie l'article 26 en reconnaissant les droits de propriété acquis avant le 23 décembre 1998 par des étrangers ou des personnes morales.

  La loi du 23 août 2013 modifie l'article 6 de loi 98-750 en prolongeant la période de délivrance des certificats fonciers jusqu'en 2023 et en portant à 5 ans le délai prévu pour la consolidation des droits des concessionnaires.

2) Les décrets d'application

- Décret n°99-593 du 13 octobre 1999 portant organisation et attributions des Comités de Gestion Foncière Rurale
- Décret n°99-594 du 13 octobre 1999 fixant les modalités d'application au Domaine Foncier Rural coutumier de la loi n°98-750 du 23 décembre 1998
- Décret n°99-595 du 13 octobre 1999 fixant la procédure de consolidation des droits des concessionnaires provisoires de terres du Domaine Foncier Rural
- Décret n° 2013-296 du 02 mai 2013 portant définition de la procédure de délimitation des territoires des villages

3) Les arrêtés

- Arrêté n°147/MINAGRA du 9 décembre 1999 portant modèle officiel du formulaire de demande d'enquête en vue de l'établissement d'un Certificat Foncier et précisant la compétence des sous-préfets
- Arrêté n°002/MINAGRA du 8 février 1999 portant modèles officiels du Certificat Foncier individuel et du Certificat Foncier collectif
- Arrêté n°85/MINAGRA/MEF du 15 juin 2000 fixant les modalités de réalisation et de présentation des plans des biens fonciers du Domaine Foncier Rural coutumier
- Arrêté n°111/MINAGRA du 6 septembre 2000 définissant le procès-verbal de recensement des droits coutumiers et les documents annexés
- Arrêté n°112/MINAGRA du 6 septembre 2000 définissant le formulaire de constat d'existence continue et paisible de droits coutumiers sur un bien foncier du Domaine Rural
- Arrêté n°139/MINAGRA du 6 septembre 2000 définissant les formulaires de requête d'immatriculation d'un bien foncier rural objet d'un Certificat Foncier
- Arrêté n°140/MINAGRA du 6 septembre 2000 définissant les formulaires de demande de bail emphytéotique sur un bien foncier rural objet d'un Certificat Foncier
- Arrêté n°030/M1NAGRA du 15 mai 2001 définissant les formulaires d'approbation et de validation des Enquêtes Foncières Rurales Officielles
- Arrêté n°033/MINAGRA du 28 mai 2001 définissant le formulaire de procès-verbal de clôture de publicité des Enquêtes Foncières Rurales Officielles
- Arrêté n°041/MEMID/MINAGRA du 12 juin 2001 relatif à la constitution et au fonctionnement des Comités de Gestion Foncière Rurale
- Arrêté n°032/MINAGRA/MEF du 04 juillet 2002 instituant un barème de rémunération des opérations de délimitation des biens fonciers du Domaine Foncier Rural et fixant les modalités de son établissement
- Arrêté n°033/MEF /MINAGRA du 04 juillet 2002 établissant les barèmes de timbrage des Certificats Fonciers et des frais d'immatriculation des biens fonciers du Domaine Foncier Rural
- Arrêté n °034 du 04 juillet 2002 fixant les modalités d'inscription sur la liste d'agrément des Opérateurs Techniques pouvant effectuer les opérations de délimitation des biens fonciers du Domaine Foncier Rural
- Arrêté n°55 du 11 juillet 2003 portant organisation de la Commission Foncière Rurale.
- Arrêté n°212 du 22 juillet 2005 soumettant les Commissaires Enquêteurs du Ministère chargé de l'Agriculture à l'obligation de prêter serment.

4) Mesures de discipline administrative concernant le domaine foncier rural

- Circulaire n° 2517 du 19 aout 1999 suspendant les autorisations d'occuper le domaine foncier.
- Circulaire n° 2911 du 19 novembre 2004 interdisant la délivrance de titres d'occupation sur les terres rurales.
- Circulaire n° 489 du 30 novembre 2005 interdisant la délivrance de titres d'occupation provisoire sur les terres rurales.

F) TEXTES SUR L'ENVIRONNEMENT, LES FORÊTS ET LES MINES

1) Textes généraux sur l'environnement, ayant une incidence sur la gestion des terres publiques

- Loi n°65-255 du 4 août 1965 relative à la protection de la faune et à l'exercice de la chasse
- Loi n° 96-766 du 3 octobre 1996 portant Code de l'environnement
- Décret n° 96-894 du 08 novembre 1996 déterminant les règles et procédures applicables aux études relatives à l'impact environnemental des projet de développement.
- Décret n°98-43 du 28 Janvier 1998 relatif aux installations classées pour la protection de l'environnement et les textes subséquents
- Décret n°97-678 du 03 Décembre 1997 portant protection de l'environnement marin et lagunaire ;
- Loi n° 98-755 du 23 décembre 1998 portant Code de l'eau
- Décret n° 2013-440 du 13 juin 2013 déterminant le régime juridique des périmètres de protection des ressources en eau, des aménagements et ouvrages hydrauliques;
- Décret n°2013-441 du 13 juin 2013 déterminant les conditions et modalités de classement et de déclassement des ressources en eau, des aménagements et ouvrages hydrauliques ainsi que d'octroi du régime d'utilité publique aux ressources en eau, aux aménagements et ouvrages hydrauliques;

2) Textes relatifs au domaine forestier

- Décret du 04 juillet 1935 relatif au régime forestier de l'AOF
- Loi n° 65-425 du 20 décembre 1965, portant code forestier modifiée par la loi de finances 66-37 du 7 mars 1966
- Décret nº 66-428 du 15 septembre 1966, fixant les procédures de classement et de déclassement des forêts domaniales
- Décret nº 78-231 du 15 mars 1978 fixant les modalités de gestion du domaine forestier de l'État (JORCI n° 23 du 25 mai 1970)
- Arrêté n° 33 MINAGRA du 13 février 1992 confiant à la SODEFOR la gestion de forêts classées du domaine forestier de l'État.
- Décret n° 93-206 du 3 février 1993 portant transformation de la SODEFOR en société d'État
- Loi n°2014-427 du 14 juillet 2014 portant code forestier
- Décret n°2014-689 du 12 novembre 2014 modifiant le titre de l'annexe 2 du décret n°78-231 du 15 mars 1978 fixant les modalités de gestion du domaine forestier de l'État.
- Décret n°2014-521 du J5 septembre 2014 portant organisation du ministère des Eaux et Forêts.

3) Textes relatifs aux aires protégées

- Décret n°66-433 du 15 septembre 1966 portant statut et réglementation de la procédure de classement des réserves naturelles, intégrales ou partielles et des parcs nationaux (abrogé par le décret 2012-163 du 09 février 2012).
- Loi n°2002-102 du 11 février 2002 relative à la création, à la gestion et au financement des parcs nationaux et réserves nationales, modifiée à l'alinéa 2 de son art. 9 par la loi 2013-864 du 23 décembre 2013.
- Décret n° 2002-359 du 24 juillet 2002, portant création, organisation et fonctionnement de l'Office Ivoirien des Parcs et Réserves (OIPR)
- Décret n° 2012-163 du 09 février 2012 déterminant les procédures de classement des Parcs Nationaux et des Réserves Naturelles

4) Textes relatifs aux mines

- Loi n° 95-553 du 18 juillet 1995 portant Code minier
- Décret n° 96-634 du 09 aout déterminant les modalités d'application de la loi n° 95-553 du 18 juillet 1995 portant code minier
- Loi n° 2014-138 DU 24 MARS 2014 portant Code minier
- Décret n° 2014-397 du 25 juin 2014 déterminant les modalités d'application de la loi n°2014-138 du 24 mars 2014 portant Code minier.

G) AUTRES TEXTES RELATIFS AUX QUESTIONS FONCIÈRES

1) Baux emphytéotiques

- Loi du 25 juin 1902 relative au bail emphytéotique

2) Textes relatifs aux successions et à l'héritage

- Loi 64-379 du 7 octobre 1964 relative aux successions
- Textes d'application de la loi 64-379

3) Textes relatifs au pastoralisme

- Décret n°96-431 du 3 juin 1996 portant réglementation du pâturage et des déplacements du bétail.
- Décret n°96-432 du 3 juin 1996 portant recensement des éleveurs, bouviers, bergers et cheptels et organisation des associations pastorales.
- Décret n°96-433 du 3 juin 1996 relatif au règlement des différends entre les agriculteurs et les éleveurs.
- Décret n° 96-434 du 3 juin 1996 fixant les principes d'indemnisation des préjudices causés à des animaux d'élevage.

4) Indemnisation des cultures

- Décret nº 72-116 du 9 février 1972, portant fixation du barème d'indemnisation de cultures
- Décret n° 95-817 du 29 septembre 1995 fixant les règles d'indemnisation pour destruction de cultures
- Arrêté interministériel n°28 MINAGRA/MEF du 12 mars 1996 portant fixation du barème d'indemnisation des cultures détruites.
- Arrêté interministériel n' 247IMINAGRIIMPMEFIMPMB du 17 juin 2014 portant fixation du barème d'indemnisation des cultures détruites

Annexe 5
Références bibliographiques

BERTRAND A., KARSENTY A., MONTAGNE P., 2006. L'état et la gestion locale durable des forêts en Afrique francophone et à Madagascar. L'Harmattan/CIRAD, Paris, 471 p.

BOONE C., 2014. Property and political order in Africa. Cambridge University Press, 416 p.

CHAUVEAU J.-P., 2002. La loi ivoirienne de 1998 sur le domaine foncier rural et l'agriculture de plantation villageoise: une mise en perspective historique et sociologique. Land Reform 1, 63–78.

CHAUVEAU J.-P., 2014. Les politiques de formalisation des droits coutumiers en Afrique rurale subsaharienne. Une perspective historique. Colloque « Le Foncier Agricole : usages, tensions et régulations », Lyon 11-12 juin 2014. 18 p.

COLIN J.-Ph., LE MEUR P-Y., LÉONARD E., 2010. Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales. Karthala, Paris, 540 p.

DAGROU T., DJESSAN A., 2008a. Le foncier rural ivoirien en 100 questions et plus. Éditions du CERAP, Abidjan 186 p.

DAGROU T., DJESSAN A., 2008b. Les non ivoiriens et le Code foncier rural de la Côte d'Ivoire. Éditions du CERAP, Abidjan 152 p.

DAGROU T., 2013. Les juges et les problèmes de terre. Éditions du Centre National de Documentation Juridique, Abidjan, 302 p.

DAGROU T., 2015. L'ABC du Foncier Urbain. Éditions du Centre National de Documentation Juridique, Abidjan, 150 p.

DCGTX, 1993. Textes juridiques régissant les forêts classées et sites protégés du Domaine forestier permanent de l'État. 4 Volumes : 154 p. + 3 volumes non paginés, chacun de plus de 300 p.

G8, 2013. Cadre de coopération du G8 pour l'appui à la « Nouvelle alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition » en Côte d'Ivoire. 17 p.

GARRIER C., 2006. L'exploitation coloniale des forêts de Côte d'Ivoire, une spoliation institutionnalisée. L'Harmattan, Paris, 256 p.

GARRIER C., 2007. Forêt et institutions ivoiriennes. L'Harmattan, Paris, 397 p.

GBELLE Marc, 2013. Cadre de politique de réinstallation. Rapport pour le ministère des Infrastructures économiques et le Projet de renaissance des infrastructure en Côte d'Ivoire (PRI-CI), Abidjan, 145 p.

IBO J., 1993. La politique coloniale de protection de la nature en Côte-d'Ivoire (1900-1958). In: Revue française d'histoire d'outre-mer, tome 80, n°298, 1er trimestre 1993. pp. 83-104.

KOBO P., FIAN A., 2009. Étude relative à l'implication de la définition du domaine foncier rural sur les autres domaines fonciers et au statut de l'arbre. Rapport pour le Ministère de l'Agriculture, Abidjan, 63p.

LAVIGNE DELVILLE Ph. (dir), 1998. Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité. Karthala, Paris, 744 p.

LE BRIS É., LE ROY É., LEIMDORFER E. (eds), 1983. Enjeux fonciers en Afrique Noire, Paris, ORSTOM-Karthala, 425 p.

LE BRIS É., LE ROY É., MATHIEU P. (eds), 1991. L'appropriation de la terre en Afrique noire, Karthala, Paris, 359 p.

LEY A., 1973. Le régime domanial et foncier et le développement économique de la Côte-d'Ivoire. In: Revue internationale de droit comparé. Vol. 25 N°3, Juillet-septembre 1973. pp. 768-769.

LEY A., 1983. La logique foncière de l'État : l'expérience ivoirienne. *In* Le Bris É., Le Roy É., Leimdorfer E. (eds), 1983. Enjeux fonciers en Afrique Noire, Paris, ORSTOM-Karthala, pp 135-141.

OBLE-LOHOUES, J., 1984. Le droit des successions en Côte d'Ivoire. Tradition et modernisme, Les Nouvelles Editions Africaines, Abidjan.

VARLET F., 2013. *La production de cacao en zone riveraine du Parc national de Taï*, Rapport pour GIZ. 190 pp + annexes.

VARLET F., 2014. Étude d'impact social du volet d'appui à la mise en œuvre de la loi sur le foncier rural du PARFACI. Rapport de CECAF international et GRAIN pour le ministère de l'Agriculture et l'Agence Française de Développement, Abidjan, 255 p + annexes.

Annexe 6
Composition du panel 4

NOM	Fonction	Organisation
YOBOUET CHIABE Elisabeth	Directeur du Domaine Public de l'État	Min. Infrastructures Économiques
KOUASSI GODO Camille	--	Min. Infrastructures Économiques
ADJOUMANI YAO BOFFOUE	Directeur du Domaine Urbain	Min. Construction, Logement, Assainissement et Urbanisme (MCLAU)
BAH BILE Valentin	Directeur Technique	SODEFOR
KOFFI KONAN J-C	Conseiller technique du DG	SODEFOR
TONDOSSAMA Adama	DG	OIPR
TOGUILA KONE Nabindou	Chef d'unité Développement Rural	Cellule de Coordination de la Coopération Côte d'Ivoire -Union Européenne
DAGROU Théodore	Conseiller à la Cour Suprême, Directeur exécutif de l'ONG OASIS-fd	OASIS-fd
GUIGUI VETO	1er Vice Coordonnateur	Convention de la Société Civile Ivoirienne
HACCANDY Yao	Consultant pour la Banque Mondiale	Banque Mondiale
VARLET Frédéric	Consultant pour la Banque Mondiale	GRAIN Côte d'Ivoire
KOUAME Georges	Coordonnateur national LGAF Consultant pour la Banque Mondiale	Université d'Abidjan Cocody
DIARRASSOUBA Ibrahima	Doctorant	Université d'Abidjan Cocody
CASTELLANO-SEWANOU Aimée	Doctorante	Université de Montpellier