



République de Côte d'Ivoire
Ministère de l'Agriculture



Direction Générale du Développement Rural
Direction du Foncier Rural et du Cadastre Rural

Fonds Européen de Développement

**ETUDE RELATIVE A L'IMPLICATION DE
LA DEFINITION DU DOMAINE FONCIER RURAL
SUR LES AUTRES DOMAINES FONCIERS ET AU
STATUT DE L'ARBRE**

"ETUDE POUR LE MINISTERE DE L'AGRICULTURE"

RAPPORT DEFINITIF

CONSULTANTS

Pr. PIERRE-CLAVER KOBO

Dr. ASSEMIEN FIAN

Août 2009

SOMMAIRE

RESUME.....	V
INTRODUCTION	01
1^{ère} PARTIE : L'IDENTIFICATION OU LA CONSISTANCE DU DOMAINE FONCIER RURAL (DFR).....	02
CHAPITRE I : L'EXCLUSION DU DOMAINE PUBLIC DE LA CONSISTANCE DU DOMAINE FONCIER RURAL.....	03
Paragraphe 1 : LA SPECIFICITE DU DOMAINE PUBLIC.....	04
Paragraphe 2 : LA DEFINITION DU DOMAINE PUBLIC EN DROIT IVOIRIEN : DE L'ENUMERATION A LA CONCEPTUALISATION.....	06
A) LA DEFINITION EN VIGEUR DU DOMAINE PUBLIC.....	07
1. RAPPEL DE LA SITUATION FRANÇAISE.....	07
2. LA DEFINITION ACTUELLE DU DOMAINE PUBLIC EN DROIT IVOIRIEN.....	08
B) LE RENOUELEMENT DE LA DEFINITION DU DOMAINE PUBLIC.....	12
1. LA CONDITION D'APPARTENANCE DU BIEN A UNE PERSONNE PUBLIQUE : LA PROPRIETE PUBLIQUE.....	13
2. L'AFFECTATION DU BIEN A L'UTILITE PUBLIQUE.....	14
3. L'EXIGENCE D'UN AMENAGEMENT INDISPENSABLE.....	14
CHAPITRE II : DES PERIMETRES URBAINS EXCLUS DU DOMAINE FONCIER RURAL (D.F.R).....	16
Paragraphe 1 : LA DEFINITION DU PERIMETRE URBAIN.....	17
A) LES DEFINITIONS TEXTUELLES DE L'URBAIN PAR RAPPOR AU RURAL.....	18
1. ANALYSE CRITIQUE DES DEFINITIONS OFFICIELLES.....	18
2. QU'EST-CE QUE LA VILLE ?.....	21
B) LE RENOUELEMENT DE LA DEFINITION DU PERIMETRE DU DOMAINE URBAIN.....	25
1. L'ELEMENT URBANISTIQUE : LES PERIMETRES DES PARTIES DU TERRITOIRE COUVERT PAR UN PLAN D'URBANISME DIRECTEUR.....	26
a) LA NECESSITE DE L'URBANISME ET DE LA PLANIFICATION URBAINE.....	26
b) LES PLANS D'URBANISME DIRECTEUR.....	28
2. L'ELEMENT ADMINSTRATIF : LES PERIMETRES CLASSES	

"DISTRICT" OU "VILLE", SELON LA LEGISLATION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES	32
Paragraphe 2 : LE PASSAGE DU DOMAINE RURAL AU DOMAINE URBAIN.....	33
A) LA TRANSMUTATION PAR LE PLAN D'URBANISME.....	34
B) LA TRANSFORMATION DES TITRES FONCIERS RURAUX EN TITRES FONCIERS URBAINS.....	35
CHAPITRE III : L'EXCLUSION DES ZONES D'AMENAGEMENT DIFFERE (ZAD).....	36
Paragraphe 1 : LA PORTEE JURIDIQUE.....	36
A) LES POUVOIRS DE L'ADMINISTRATION SUR LA ZAD.....	36
B) LES LIMITES DU POUVOIR DE L'ADMINISTRATION	37
Paragraphe 2 : LES RAISONS ET LES CRITERES DE LA CREATION DE LA Z.A.D.....	37
A) LES RAISONS DE CREATION ET ACCES A LA Z.A.D.....	37
B) LES CRITERES DE CONSTITUTION DE LA Z.A.....	37
Paragraphe 3 : LA TRANSFORMATION DES TERRAINS RURAUX INCLUS DANS LA ZAD EN TERRAINS URBAINS.....	38
A) CONCESSION FONCIERE RURALE - CONCESSION FONCIERE URBAINE.....	38
B) BAIL EMPHYTEOTIQUE A VOCATION RURALE - CONCESSION FONCIERE URBAINE.....	38
CHAPITRE IV : L'EXCLUSION DU DOMAINE FORESTIER CLASSE....	40
Paragraphe 1 : INTERETS DES FORETS CLASSEES.....	41
Paragraphe 2 : PROCEDURE DE CLASSEMENT DES FORETS.....	41
Paragraphe 3 : PROCEDURE DE DECLASSEMENT DES FORETS.....	43
CONCLUSION PARTIELLE	44
II^{ème} PARTIE : L'ACCES AU FONCIER RURAL ET LE STATUT DE L'ARBRE DANS LES DIFFERENTS DOMAINES FONCIERS.....	45
CHAPITRE I : L'ACCES A LA TERRE RURALE	45
Paragraphe 1 : LES ENJEUX DU FONCIER RURAL	46
Paragraphe 2 : LES MODALITES D'ACCES AU FONCIER RURAL.....	48

A) CONSOLIDATION DES TITRES COUTUMIERS.....	49
B) CONSOLIDATION DES TITRES ADMINISTRATIFS.....	49
C) LES LOCATIONS	50
1. LES LOCATIONS SIMPLES	51
2. LE BAIL EMPHYTEOTIQUE.....	52
CHAPITRE II : LE STATUT DE L'ARBRE DANS LE DOMAINE FONCIER RURAL.....	53
CHAPITRE III : LE STATUT DE L'ARBRE DANS LE DOMAINE PUBLIC : LA PROPRIETE PUBLIQUE PAR LA THEORIE DE L'ACCESSOIRE.....	55
CONCLUSION GENERALE.....	56

RESUME DE L'ETUDE

La présente étude relative à la définition du domaine foncier rural et ses implications sur les autres domaines et au statut de l'arbre est structurée en deux parties.

La première partie s'attache à définir la consistance du domaine foncier rural. La loi ayant défini le domaine foncier rural négativement, sa connaissance est tributaire des quatre domaines qu'elle a expressément exclus (domaine public, périmètres urbains, zone d'aménagement différé, forêts classées). Le domaine public dont la définition procède principalement d'un décret de 1928 apparaît dépassé. La critique de cette définition et de ses insuffisances est complétée par des propositions nouvelles.

Concernant le périmètre urbain, après avoir constaté le caractère difficilement définissable de l'urbain ou de la ville, l'étude insiste, pour circonscrire le périmètre urbain de façon à ce qu'il soit identique au domaine urbain, sur deux critères :

Un critère urbanistique : le domaine urbain est la partie du territoire couvert par un plan d'urbanisme approuvé ;

Un critère administratif qui définit les espaces du territoire déclarés, District ou ville par l'autorité publique.

La zone d'aménagement différé est une réserve administrative dont l'objectif est de permettre d'éviter de rendre plus difficile ou plus onéreux son aménagement ultérieur éventuel pour l'extension de l'agglomération. Elle est soigneusement délimitée par le décret qui la crée, et l'Etat y exerce un contrôle et une surveillance accrues des transactions foncières et immobilières. L'existence de la Z.A.D n'invalide pas les droits acquis à l'intérieur de son périmètre.

Les forêts classées sont celles du domaine permanent de l'Etat qui, en raison de leurs intérêts spécifiques, ont fait l'objet de protection spéciale à travers un arrêté de classement. Elles se trouvent placées ainsi hors d'atteinte des individus qui peuvent cependant exercer des droits d'usage strictement réglementés par l'autorité administrative.

Ainsi, le domaine foncier rural couvrirait l'ensemble du territoire exclusion faite de ses quatre (4) espaces domaniaux.

La deuxième partie traite de l'accès à la terre rurale et du statut de l'arbre. La loi de 1998 sur le foncier rural et ses textes d'application qui portent exclusivement sur les terres, organisent un ensemble de modalités à travers lesquelles les personnes morales et les personnes physiques peuvent accéder à la terre.

Après avoir mis en lumière les enjeux fonciers, l'étude analyse les modes d'accès à la terre rurale, le mécanisme de consolidation des droits fonciers coutumiers en droits modernes avec les certificats fonciers. Il en va de même des titres administratifs délivrés avant l'avènement de la loi.

Et enfin, le principal mode d'accès à la terre, dans ces deux formes qui sont la location simple et le bail emphytéotique.

L'analyse de cette loi montre qu'elle opère la dissociation entre le fonds de terre et les arbres qui s'y trouvent. Cette vision des choses est confirmée par l'analyse du code forestier de 1965 qui définit la forêt comme étant une formation végétale.

La propriété des arbres se trouvant sur le domaine foncier rural varie selon la nature de l'arbre (arbre naturel ou arbre planté), et le statut du sol sur lequel il est planté. L'arbre naturel ou planté qui se trouve sur un terrain faisant l'objet d'un titre de propriété appartient au propriétaire du terrain. L'arbre naturel qui pousse sur un terrain faisant l'objet d'un droit coutumier reconnu, est propriété de la personne bénéficiaire du certificat foncier.

Par contre, l'arbre planté par une personne appartient à celui qui l'a planté, par exemple, le locataire qui bénéficie du droit de superficie. Les arbres naturels qui poussent sur les parties du domaine foncier rural appartenant à l'Etat sont la propriété de ce dernier.

INTRODUCTION

La recherche de solutions aux problèmes fonciers en milieu rural s'est traduite par l'adoption de la loi relative au domaine foncier rural (Loi N°98-750 du 23 Décembre 1998).

Mais, assurément, la création de cette nouvelle catégorie foncière, le domaine foncier rural qui, faisant le départ entre le fonds de terre, "le foncier" et les ressources ligneuses qu'il porte, la forêt, se compose exclusivement de terres et se distingue ainsi du domaine forestier, soumis à un régime spécifique, vient en ajouter à la confusion et à l'incertitude de l'identification des diverses divisions spatiales et juridiques dont les biens fonciers et forestiers sont l'objet dans notre pays. En effet, à la classique distinction du domaine public et du domaine privé qui sont deux catégories juridiques dans lesquelles l'ensemble des biens des personnes publiques se repartit, se surimposait déjà un domaine forestier avec de multiples sous-divisions.

L'avènement du domaine foncier rural qui soumet à un régime juridique spécifique les terres, à statut divers, situés en milieu rural et qui, ce faisant, dessine en filigrane le domaine foncier urbain qui couvrirait les périmètres urbains, lesquels n'intègrent pas toujours les zones d'aménagement différencié créées dans leur pourtour, accroît la complexité et l'opacité génératrices d'égarement pour quiconque s'aventure dans cet univers sans fil juridique solide.

De fait, cette excessive parcellisation ou catégorisation de l'espace foncier rend la gestion du domaine foncier rural particulièrement problématique, dans la mesure où l'appréhension de sa consistance demeure tributaire de la connaissance des autres domaines. La gestion se trouve placée sous le sceau des approximations et des conflits.

Aux difficultés et conflits de compétence que les gestionnaires du domaine foncier rural peuvent connaître avec les administrations responsables des autres domaines, provenant de la délimitation horizontale du domaine foncier rural avec les autres domaines contigus ou limitrophes, s'ajoutent ceux provoqués par la délimitation verticale, la dissociation ou coupure du fonds de terre et de la ressource qu'il porte, la forêt et les arbres. La propriété ou la location de la terre peut-elle emporter la propriété des arbres ?

Sur ces deux points, la consistance du domaine foncier rural, et le statut de l'arbre qui y pousse, on voudrait s'attacher à porter quelques éclairages.

I^{ère} PARTIE : L'IDENTIFICATION OU LA CONSISTANCE DU DOMAINE FONCIER RURAL (DFR)

Qu'est ce que le domaine foncier rural (D.F.R) ? Quelle est sa composition ?

La réponse à ces deux questions rituelles que ne manque pas de soulever toute personne qui découvre l'existence de cette institution originale créée par le législateur ivoirien pour régler la question foncière rurale se trouve dans les articles 1 et 2 de la loi N°98-750 du 23 Décembre 1998 qui le met en place.

Aux termes de l'article 1 : « le domaine foncier rural est constitué par l'ensemble des terres mises en valeur ou non et quelle que soit la nature de la mise en valeur. Il constitue un patrimoine national auquel toute personne physique ou morale peut accéder. Toutefois, seul l'Etat, les collectivités publiques et les personnes physiques ivoiriennes sont admis à en être propriétaires ».

Cette disposition, présentée comme la définition généraliste du domaine foncier rural par Alain ROCHEGUDE¹, ne fournit, curieusement, aucun élément d'identification ou de localisation. Moins qu'une définition, elle apparaît comme l'affirmation de principe, l'énonciation de la philosophie politique qui guide la réforme foncière entreprise. Toutefois, cette disposition philosophique de l'article 1 qu'on pourrait reprendre, à quelques nuances près, pour caractériser un éventuel "Domaine Foncier Urbain" apporte une précision importante : le domaine foncier rural est composé exclusivement de terres.

Par cette composition foncière, le domaine foncier rural se distingue du domaine privé des personnes publiques constitué de droits et de biens matériels divers et se rapproche fortement du domaine national institué par la loi sénégalaise du 17 Juin 1964² au regard de son contenu et du rôle de gestionnaire assigné à l'Etat dans l'ignorance des autres personnes publiques.

Mais, à côté de ce cadre juridique général du domaine foncier rural dessiné par l'article 1 de la loi susvisée, l'article 2 s'emploie à préciser sa composition. Il donne à voir que le domaine foncier est composé de terres à statuts divers. Mais surtout, il le définit par exclusion, par ce qu'il ne peut être ; le domaine foncier rural est à la fois :

¹ Voir Alain ROCHEGUDE : Décentralisation, acteurs locaux et foncier – Côte d'Ivoire - Mars 2000, P.9

² Voir KOBO Pierre-Claver : Droit administratif des biens – Fascicule Edition ABC 2004, P.115

Hors du domaine public ;
Hors des périmètres urbains ;
Hors des zones d'aménagement différé officiellement constituées ;
Hors du domaine forestier classé.

Cette définition a la particularité d'une localisation ou délimitation négative : les espaces, les terres non inclus dans les quatre catégories visées ci-dessus sont considérés comme faisant partie du domaine foncier rural. En d'autres termes, la qualification, la localisation du domaine foncier rural se fait par défaut ou par soustraction des quatre (4) domaines. Le domaine foncier rural est donc une zone, un espace résiduel.

Ce mécanisme adopté par la loi, cette définition négative du domaine foncier rural oblige, pour appréhender sa consistance ou sa localisation, à connaître et éliminer les quatre (4) catégories domaniales précitées. La connaissance du domaine foncier rural est tributaire de la connaissance de ces quatre (4) domaines fonciers. L'examen attentif successif de ceux-ci s'impose.

CHAPITRE I : L'EXCLUSION DU DOMAINE PUBLIC DE LA CONSISTANCE DU DOMAINE FONCIER RURAL

L'article 2 alinéa 1 de la loi du 23 Décembre 1998 donne à lire : « le domaine foncier rural est hors du domaine public... ».

Une telle disposition elliptique ne peut manquer, de prime abord, de susciter de la perplexité et des interrogations quant à son bien fondé.

Recourir à la notion de domaine public pour définir, par exclusion, le domaine foncier rural n'est-ce pas introduire de la complication, de la complexité propre à engendrer l'égaré ? Le fait est que, le domaine public est fort mal connu dans notre pays, y compris par des personnes ayant une formation juridique. Il est généralement confondu avec la propriété publique alors qu'il n'est que le régime de certains biens publics. Outre la méconnaissance générale dont il est l'objet, le domaine public est marqué de spécificités comparativement aux trois autres éléments exclus par la loi de la consistance du domaine foncier rural (P1). Les incertitudes de l'identification des biens du domaine public posent la question de la pertinence de la définition actuelle du domaine public en droit Ivoirien. L'évolution du comportement et de la mission des personnes publiques rend nécessaire sa modernisation et sa clarification (P2).

Paragraphe 1 : LA SPECIFICITE DU DOMAINE PUBLIC

Le recours au domaine public et son exclusion de la composition du domaine foncier rural apparaît pour le moins étonnant, d'autant plus que le législateur se garde de le définir. On ne peut, en effet, manquer de remarquer, qu'au contraire des autres entités exclues du domaine foncier rural visées par la loi, les périmètres urbains, les zones d'aménagement différé, le domaine forestier classé, qui sont des éléments spatiaux, situés géographiquement, et d'un seul tenant, le domaine public est un régime juridique applicable à certains biens appartenant aux personnes publiques par opposition à ceux qui relèvent du domaine privé de ces personnes. Les biens du domaine public ne sont pas situés en un lieu, mais éparpillés sur l'ensemble du territoire. Dans les périmètres urbains, comme dans les zones d'aménagement différé, on retrouve des biens soumis à un régime de domanialité publique.

On peut se demander à ce niveau, si les rédacteurs de la loi du 23 Décembre 1998, avaient une claire connaissance du concept du domaine public et de son évolution ? L'exclusion de domaine public du domaine foncier rural ne repose-t-elle pas sur la vieille conception d'un domaine public, hors du commerce, improductif, inappropriable ?

On le sait, le droit du domaine public qui était, naguère, un droit de la conservation est devenu aujourd'hui surtout un droit de l'exploitation. Par delà leurs vocations traditionnelles, les personnes publiques qui en sont propriétaires en recherchent la valorisation économique¹.

A ce niveau, il n'est pas superflu de rappeler que les personnes publiques détiennent deux domaines distincts dans lesquels, elles répartissent leurs droits et biens, ou plus exactement, elles les classent dans le domaine public et à défaut d'un tel classement, elles considèrent qu'ils appartiennent à leur domaine privé. Il en résulte que les biens publics, c'est-à-dire, les biens des personnes publiques se distribuent selon les affectations qui leur sont données par l'administration ou encore par la loi ; en biens du domaine public et du domaine privé. Cette distinction épuise la catégorie des biens appropriés par les personnes publiques.

La distinction des domaines on le rappelle, évite d'avoir un régime juridique uniforme pour tous les biens des personnes publiques alors que leur utilité sociale est fort différente au regard des missions d'intérêt général qu'ils servent. Dès lors qu'un bien est considéré comme fort utile, indispensable pour l'action administrative et la vie collective, il sera incorporé dans le domaine public pour bénéficier d'un régime de droit public, un régime protecteur lié à cette qualification avec notamment la règle de l'inaliénabilité. En sens contraire, un

1 cf : J.F DENOYER : L'exploitation du domaine public, LGDJ 1969

bien inclus dans le domaine privé sera soumis à un régime de droit privé et sera donc juridiquement moins bien protégé, ne bénéficiant pas d'un régime exorbitant du droit commun.

Mais aujourd'hui, avec la redécouverte et l'affirmation nette de l'existence juridique d'un droit de propriété publique², la distinction domaine public – domaine privé devient secondaire, et apparaît surtout comme une distinction formaliste, c'est-à-dire de régimes juridiques. On ne saurait plus accorder une valeur absolue, définitive à la distinction domaine public – domaine privé ; cela d'autant plus qu'il s'avère problématique de distinguer dans la masse des biens, propriétés d'une personne publique, ceux qui relèvent du domaine public de ceux qui ressortent du domaine privé.

Le fait est que, il n'existe pas de biens faisant par essence ou par nature, partie du domaine public ou du domaine privé. Tous les biens, toutes les dépendances domaniales sont susceptibles d'être rangés par la loi soit dans le domaine public, soit dans le domaine privé. Cela est vrai des biens du domaine artificiel, c'est-à-dire réalisés de la main de l'homme, mais aussi du domaine naturel, entendu comme des dépendances constituées par des phénomènes naturels ou géographiques.

Non seulement la loi dispose librement de la qualification domaniale des biens publics, mais de plus, l'administration, selon ses besoins, peut faire entrer tout bien domanial dans le domaine public par le mécanisme de l'incorporation, et le faire sortir pour entrer dans le domaine privé par la technique du déclassement. L'administration dispose ainsi des moyens juridiques de faire changer tout bien domanial de catégorie. L'incorporation d'un bien dans le domaine public n'est jamais définitive. Elle est temporaire, contingente.

Dans ces conditions, était-il pertinent de recourir à une notion aussi relative, fluctuante et incertaine que le domaine public pour définir le domaine foncier rural ? On peut d'autant plus s'interroger que le domaine public a une composition hétéroclite de divers éléments, au contraire du domaine foncier rural, composé exclusivement de terres ! Faut-il en inférer que seules les terres incluses dans le domaine public se trouvent exclues du domaine foncier rural par la loi du 23 Décembre 1998 ?

Si l'on peut comprendre que les lagunes, les étangs et fleuves qui bénéficient d'une législation spécifique puissent être exclus du domaine foncier rural, comment comprendre une telle exclusion pour les routes et voies de communication si importantes pour l'exploitation des terres rurales ? L'un des objectifs affichés de la loi du 23 Décembre 1998 n'est-il pas de promouvoir

² voir Ph.YOLKA : La propriété publique. Eléments pour une théorie. LGDJ.1997 ; H. MOYSAN : Le droit de propriété des personnes publiques. LGDJ.1999

l'exploitation des terres ? Les dépendances du domaine public ne visent-elles pas précisément à faciliter une telle entreprise ?

Mais, quel que soit le doute qu'on puisse nourrir sur le bien fondé de l'exclusion du domaine public du domaine foncier rural, elle est voulue par le législateur, et par voie de conséquence, s'impose à tous. Encore faudrait-il s'accorder sur la définition du concept de domaine public.

Paragraphe 2 : LA DEFINITION DU DOMAINE PUBLIC EN DROIT IVOIRIEN : DE L'ENUMERATION A LA CONCEPTUALISATION

Quelle que soit la relativité de la distinction domaine public – domaine privé, réunis dans l'unité du patrimoine de la personne publique dans la notion de propriété publique, il n'en demeure pas moins que la pertinence du concept de domaine public et de son utilité ne sauraient être remise en cause. La différence de régime juridique justifie à elle seule la distinction domaine public – domaine privé qui, au demeurant, est consacré par le droit positif.

Dès lors, que toute personne publique a deux domaines, public et privé, soumis à des régimes juridiques différents et dont la gestion relève généralement d'autorités administratives différentes, l'intérêt d'une définition claire et précise de ces catégories est primordial. On sait, en effet, que qualifier un bien d'une personne publique de dépendance du domaine public aboutit à appliquer à ce bien un régime juridique particulier, qui, entre autres, le rend indisponible entre les mains de la personne publique propriétaire. Il devient, en effet, inaliénable et imprescriptible, sans parler des sujétions exorbitantes du droit commun que ce bien peut faire subir aux voisins et aux particuliers.

Pourtant, jusqu'à ce jour, le domaine public n'a pas fait l'objet de sollicitation, ni de la part du législateur, ni de l'administration, ni même de la jurisprudence pour le doter d'une définition claire, opératoire qui permette de l'identifier. Autant la question foncière fait l'objet d'engouement et de passions brûlantes, autant le domaine public semble délaissé, y compris par la doctrine ivoirienne qui semble ne pas percevoir l'intérêt théorique et les enjeux pratiques, économiques et sociaux que convoie le domaine public.

Certes, la Côte d'Ivoire, indépendante a reçu en héritage, la définition coloniale du domaine public, faite par la méthode de l'énumération. Mais, du fait de la conception même du domaine public, la pertinence de cette définition établie par un décret du 29 Septembre 1928 se pose avec acuité.

Sans doute, ce n'est pas le lieu de faire l'historique de la notion du domaine public en droit Franco-africain. Apparue seulement au 19^{ème} siècle, à partir d'une analyse erronée de la portée des dispositions des articles 537 et 538 du code civil par la doctrine, elle sera néanmoins consacrée par la jurisprudence et les textes législatifs qui font entrer la dualité domaniale dans le droit positif. La distinction domaine public- domaine privé est, en quelque sorte, un accident de l'histoire.

Inspirée grandement par la doctrine avec notamment PROUDHON, pour pallier le défaut d'existence d'un droit de propriété publique et éviter les inconvénients posés par l'application du régime de la propriété privée aux personnes publiques.

Quoi qu'il en soit, dès lors que s'est imposé le concept moderne d'un domaine public distinct du domaine privé, a surgi la question de la définition et du critère de distinction entre ces deux (2) catégories domaniales. La définition ancienne issue de l'époque coloniale, toujours en vigueur, apparaît désuète. Son renouvellement s'impose :

A) LA DEFINITION EN VIGEUR DU DOMAINE PUBLIC

Le rappel de la situation Française permet d'éclairer le choix de la Côte d'Ivoire.

1. RAPPEL DE LA SITUATION FRANÇAISE

A l'époque coloniale, la France métropolitaine, inspirée par la doctrine militante de la construction du droit administratif a opté pour une définition conceptuelle du domaine public autour de l'idée d'affectation à l'utilité publique. Récusant la définition officielle du code du domaine de l'Etat de 1957, considérée comme scientifiquement inadmissible, fondée sur l'idée selon laquelle, les biens du domaine public seraient insusceptibles de propriété privée, le droit positif français va s'en remettre à la jurisprudence. Celle-ci définit le domaine public à partir de deux (2) conditions : l'appartenance à une personne publique et l'affectation à certaines destinations (affectation au public ou affectation au service public).

Cette définition avait l'inconvénient d'étendre exagérément le domaine public. Aussi, à la suite d'un intense débat doctrinal, sera-t-elle couplée d'un critère réducteur, lui même conceptuel : l'aménagement spécial³. Inventé pour faire échapper certains biens aux rigueurs de la domanialité publique, la mise en œuvre du critère réducteur se relèvera délicate, et s'avéra incapable de réduire la domanialité publique.

³ voir F.MELLRAY : La recherche d'un critère réducteur à la domanialité publique.in AJDA 2004, P.490 et suiv.

La logique de la définition conceptuelle de la domanialité publique et le caractère accueillant de la notion de service public conduisent fatalement à intégrer dans le domaine public un nombre considérable de biens alors que les problèmes concrets qu'ils posent et leur gestion ne sont pas identiques.

Le maniement de la définition conceptuelle du domaine public, comme un bien appartenant à une personne publique et affecté soit à l'usage direct du public, soit au service public avec un aménagement spécial, s'est révélé peu cohérent et source d'incertitudes. On s'est même posé la question de la compatibilité de la définition conceptuelle du domaine public avec certaines activités des personnes publiques notamment les services publics industriels et commerciaux (SPIC).

Devant l'accroissement démesuré du domaine public, le concept du domaine public a pu apparaître comme n'étant plus pertinent pour rendre compte de la situation particulière de certains biens des personnes publiques. La jurisprudence et la loi ont dû intervenir pour maintenir dans le domaine privé, certains biens alors que la logique du critère conceptuel aurait dû les conduire à intégrer le domaine public (cas des forêts). Le maintien d'une définition conceptuelle globale cache mal la réalité d'une grande diversité de régime législatif en France. Devant cet état de choses, certains ont même préconisé l'abandon du concept du domaine public, perçu comme définitivement impuissant à forger un critère d'identification, pour privilégier une vision unitaire du patrimoine des personnes publiques⁴.

Est-ce la préscience des impasses auxquelles conduit la définition conceptuelle forgée par la jurisprudence ou la volonté d'instituer dans les colonies un mécanisme plus simple qui a prévalu ? Toujours est-il, qu'en Côte d'Ivoire, comme dans les autres Etats de l'Afrique Occidentale Française (AOF), le colonisateur a défini le domaine public par un texte et par énumération des biens qui le composent. On rappellera à cet égard que ce sont les textes coloniaux qui ont été les premiers textes législatifs et réglementaires du droit français à adopter la distinction domaine public – domaine privé et à donner une définition juridique du domaine public⁵.

2. LA DEFINITION ACTUELLE DU DOMAINE PUBLIC EN DROIT IVOIRIEN

La définition du domaine public procède principalement du décret du 29 Septembre 1928, portant réglementation du domaine public et des servitudes

4 voir M.A.LATOURNERIE : Point de vue sur le domaine public. Monchrestien, coll. « clef politique » 2004

5 voir François BORELLA : La définition du domaine public en droit public Français et Africano-Malgache. In PENANT 1962, P.514 et suiv.

d'utilité publique en Afrique Occidentale Française (AOF). Soucieux d'éviter les controverses doctrinales relatives à la définition du domaine public qui avaient cours en métropole, le colonisateur, préoccupé aussi de simplifier le droit pour ses colonies, y définit le domaine public par un texte qui énumère ses différentes composantes.

La première définition est celle du décret du 20 Juillet 1900, qui sera par la suite remplacé par le décret du 29 Septembre 1928, complété et modifié par les décrets du 7 Septembre 1935, 3 Juin 1952 et 5 Mai 1955 et son arrêté d'application du 28 Novembre 1928.

Cette réglementation est toujours en vigueur et demeure le texte de base du domaine public en droit ivoirien, même si, depuis l'indépendance, divers textes sont intervenus soit pour agrandir le champ du domaine public, soit pour préciser le régime de certains biens domaniaux. On ne saurait, à ce niveau, oublier les textes législatifs qui procèdent à nouvelle répartition des biens du domaine public entre l'Etat et les autres personnes publiques, (collectivités territoriales et établissements publics).

Quoi qu'il en soit, le décret de 1928, définit le domaine public par la méthode de l'énumération, complétée par une définition synthétique. Il ressort ainsi de l'article 1 de ce texte que :

« Font partie du domaine public dans les colonies et territoires de l'Afrique Occidentale Française :

Le rivage de la mer jusqu'à la limite des plus hautes marées, ainsi qu'une zone de 100 mètres à partir de cette limite ;

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 ;

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 ;

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) Les nappes aquifères souterraines, quelles que soient leur provenance, leur nature et leur profondeur ;

Les canaux de navigation et leur chemin 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 ;

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 ;

Les lignes télégraphiques et téléphoniques et leurs dépendances, ainsi que les aériens des stations radioélectriques, y compris leurs supports, ancrages, lignes d'alimentation, appareils de couplage ou d'adaptation et leurs dépendances ;

Les ouvrages déclarés d'utilité publique en vue de l'utilisation des forces hydrauliques et du transport de l'énergie électrique ;

Les ouvrages de fortification des places de guerre ou des postes militaires, ainsi qu'une zone large de 250 mètres autour de ces ouvrages ;

Et généralement les biens de toute nature que le code civil et les lois françaises déclarent non susceptibles de propriété privée. »

Il n'est pas besoin d'être grand clerc pour percevoir que la définition synthétique qui clôt l'énumération : « et généralement les biens de toute nature que le code civil et les lois françaises déclarent non susceptibles de propriété privée. » est erronée et n'a pas de contenu juridique. On a pu dire d'elle, qu'elle est à la fois utile et malheureuse⁶. Elle est utile parce qu'elle donne une base, un élément de référence à l'éventuelle intervention du juge, mais elle est malheureuse car elle reprend la vieille idée du 19^{ème} siècle selon laquelle le fondement de la domanialité publique, c'est l'impossibilité de propriété privée, ou que certains biens seraient insusceptibles de propriété privée et que les biens du domaine public ne peuvent appartenir à personne, être l'objet de droit de propriété. Le domaine public ferait seulement l'objet d'un droit de garde au profit de l'Etat⁷.

6 voir F. BORELLA op.cit.P519

7 voir PROUDHON : Traité du domaine public ou de la distinction des biens considérés principalement par rapport au domaine public. Lagier. 1843 ; BARTHELEMY : Traité élémentaire de droit administratif 1933. 13ème édition

On le sait, cette ancienne conception a depuis longtemps vécu. La doctrine⁸, la jurisprudence⁹ et les différents textes législatifs¹⁰, ont fait litière de cette conception erronée en consacrant expressément le droit de propriété des personnes publiques sur leurs biens domaniaux. Et l'on sait, par ailleurs, que ni le code civil ni les lois françaises ne déclarent aucun bien insusceptible de propriété privée.

Rien de plus contestable en effet, que la croyance en une prédestination juridique, selon laquelle la qualité physique d'une chose, pourrait la soustraire au mécanisme de l'appropriation. La propriété comme l'affectation sont des créations juridiques, donc culturelles, rien en ce sens n'est inappropriable, sinon pour des causes techniques dont le progrès scientifique finit par avoir raison. Historiquement et géographiquement, des biens identiques peuvent être ou non domaniaux selon leur origine.

Mais, quelles que soient ses insuffisances juridiques intrinsèques, la définition synthétique qui clôt l'énumération a pour vertu de donner à celle-ci un caractère non limitatif. Il n'est pas exact, comme a pu le soutenir monsieur LEY Albert, que « ce qui n'est pas mentionné dans l'énumération ne fait pas partie du domaine public »¹¹. Avec la définition synthétique, la porte est laissée ouverte à la jurisprudence et au législateur pour incorporer d'autres biens au domaine public. On observera à cet égard, que l'article 3 du décret de 1928, renvoie au conseil du contentieux administratif, c'est à dire au juge administratif pour le règlement des litiges relatifs aux contestations sur les limites du domaine public.

Quoi qu'il en soit, la définition du domaine public par la méthode énumérative qui repose sur l'idée qu'il n'y a pas de critères objectifs de la domanialité publique mais seulement un critère subjectif, la volonté du législateur, présente l'avantage d'être simple, opératoire. Mais, l'énumération, pour être efficace, adaptée, appelait une actualisation périodique. Force est de constater à cet égard que l'énumération du décret de 1928, était non seulement incomplète, mais de plus, n'a pas été actualisée depuis lors. Divers textes, tels la loi portant protection du patrimoine culturel du 8 Juillet 1987, le code de l'eau (loi N°98-755 du 23 Décembre 1987), le code de l'environnement (loi N°96-766 du 3 Octobre 1996), et les lois instituant et organisant les collectivités territoriales, ont agrandi le champ de la domanialité publique et procédé à une répartition des biens domaniaux entre l'Etat et les autres personnes publiques.

8 voir HAURIUO : Précis de droit administratif. Sirey.1927.10ème éd ; P.DELVOLLE : droit de propriété et droit public. Mélanges BRAIBANT. Dalloz.1996.P149 & suiv ;

Ph.YOLKA : La propriété publique LGDJ.1997.

9 voir CE.16 Juillet 1909 Ville de Paris. Sirey 1925, IIIè.P17

10 Pour la France : voir le code de la propriété des personnes publiques du 21 Avril 2006 – Pour la Côte d'Ivoire, voir la loi N°84-1244 du 8 Novembre 1984 portant régime domanial des communes et de la ville d'Abidjan ; voir aussi l'art 207 de la loi N°2003-489 du 26 Décembre 2003

11 cf : Albert LEY : Régime domanial et foncier – cours et textes commentés – ENA.1996.P.6

Avec l'avènement d'autres personnes publiques, les collectivités territoriales et établissements publics, à côté de l'Etat, la définition du décret de 1928 avec l'énumération qui y est relative à l'Etat exclusivement, est devenue anachronique, en plus d'ignorer les biens meubles. L'énumération effectuée par le décret de 1928, est une liste d'opportunité. Le législateur colonial a classé dans le domaine public les biens considérés comme les plus importants ou utiles à l'exploitation de la colonie¹².

Par ailleurs, une définition par énumération, pour être pratique n'est pas satisfaisante sur le plan scientifique pour définir une catégorie juridique. Quel que soit le soin apporté à l'énumération, on ne peut prétendre avoir prévu tous les biens à propos desquels, une difficulté se posera. Malgré les avantages qu'on peut trouver à la définition par énumération du domaine public, la recherche d'un dispositif conceptuel s'avère indispensable.

Pour la Côte d'Ivoire actuelle, tout en ne récusant pas la méthode énumérative, à la discrétion du législateur, l'heure est venue de la naissance d'une définition renouvelée, objective, conceptuelle du domaine public qui s'appuie sur les savoirs juridiques actuels.

B) LE RENOUVELLEMENT DE LA DEFINITION DU DOMAINE PUBLIC

On pourrait, sans doute, contourner la difficulté de définir le domaine public en le présentant comme « les biens appartenant aux personnes publiques et qui, en raison de leur destination d'intérêt général, se trouvent soumis à un régime juridique de droit public et sont imprescriptibles et inaliénables ». Mais outre que tous les biens publics y compris ceux du domaine privé ont une destination d'intérêt général, le régime juridique applicable à un bien donné est plutôt la conséquence de sa qualification. En conséquence, une véritable définition du domaine public ne saurait se polariser sur son régime juridique.

Il s'agit ici, de proposer une définition générale du domaine public dont les contours pourront par la suite être précisés par la jurisprudence. A notre sens, il faut partir de l'idée que le concept n'a pas vocation à régler la totalité des problèmes mais simplement à fournir une solution à ceux qui n'ont pas fait l'objet d'un traitement législatif spécifique. Le législateur a la possibilité toujours d'adopter des mesures spécifiques excluant ou intégrant dans la domanialité publique certaines catégories de biens.

A la lumière des considérations qui précèdent, le domaine public peut être ainsi défini :

¹² voir KOBO Pierre-Claver : Droit administratif des biens. Edition ABC.2004.P.35

« Sous réserve de dispositions législatives spéciales, le domaine public d'une personne publique est constitué des biens lui appartenant et qui sont affectés à l'usage direct du public ou à un service public.

Seuls parmi ces biens, font partie du domaine public ceux qui font l'objet d'aménagement indispensable à l'usage du public et au bon fonctionnement des services auxquels ils sont affectés.»

Une telle définition appelle des observations relatives à la fois sur la réserve législative et les composantes de la définition générale proprement dite.

La réserve législative prévoit, comme par le passé, la possibilité d'une définition du domaine public par énumération par le biais d'un texte législatif. On n'insistera pas sur la nature législative de la matière au regard de l'article 71 de la Constitution Ivoirienne. Rien n'interdit au législateur de déterminer, soit par application de critères prédéterminés, soit d'affecter librement l'appartenance d'un bien au domaine public ou au domaine privé. Pour des considérations tenant soit à sa protection soit à la souplesse de sa gestion, sans oublier la recherche de cohérence, la loi peut intervenir pour classer dans le domaine public ou dans le domaine privé un bien ou le patrimoine d'une personne publique. Comme dans de nombreux pays, les domaines publics naturels et les domaines publics spécifiques tels les domaines publics maritime, fluvial, routier, ferroviaire, aéronautique, hertzien... qui correspondent chacun à des catégories de biens déterminés pourraient procéder de lois spécifiques. Ainsi, à côté du domaine public général dont la détermination se fonderait sur des critères objectifs, il existerait un domaine public par détermination de la loi. Le concept du domaine public ne perd pas de sa pertinence du fait de cette intervention législative. Le droit public fourmille d'exemples où la règle générale contient des exceptions résultant de la loi.

Hors de l'intervention du législateur, la définition générale du domaine public se focalise sur trois conditions ou éléments, la propriété, l'affectation et l'aménagement qui appellent quelques commentaires.

1. LA CONDITION D'APPARTENANCE DU BIEN A UNE PERSONNE PUBLIQUE : LA PROPRIETE PUBLIQUE

Pour faire partie du domaine public, le bien considéré doit être la propriété d'une personne publique. A la question : quelle est la nature du droit des collectivités publiques sur les biens qu'elles détiennent ?

La jurisprudence et les textes législatifs ont clairement répondu qu'il s'agit d'un droit de propriété, comme indiqué précédemment. Le droit de garde mis en avant par les thèses négatrices du droit de propriété, s'avère incapable de rendre compte du régime de protection et d'exploitation du domaine public. Toutes choses que la propriété permet au contraire de justifier. Seule la reconnaissance d'un droit de propriété rend cohérente la répartition du domaine de l'Etat en domaines multiples au profit des collectivités territoriales.

Le droit de propriété de la personne publique du bien domanial doit être une propriété pleine et entière et non une propriété démembrée. Le régime de la domanialité publique doit être exclu en cas de copropriété ou lorsqu'il s'agit de biens propriété des personnes privées. Contrairement à ce que le langage populaire ivoirien donne à entendre, seules les personnes publiques peuvent détenir un domaine public.

2. L'AFFECTATION DU BIEN A L'UTILITE PUBLIQUE

Pour qu'un bien, propriété d'une personne publique puisse être incorporé dans le domaine public, il faut qu'il ait fait l'objet, de la part de l'autorité administrative compétente, d'une affectation, soit à l'usage direct du public, soit à un service public.

L'affectation se donne comme la mise à la disposition ou la détermination par l'administration de l'usage ou de l'utilité d'un bien donné. L'affectation à l'usage direct du public et l'affectation au service public sont alternatives, si tant est-il qu'on arrive à faire le départ de ce qui relève de l'usage direct du public et ce qui ressort du service public. Mais ce qui importe, c'est que le bien soit affecté à une utilité publique.

3. L'EXIGENCE D'UN AMENAGEMENT INDISPENSABLE

Les biens des personnes publiques affectés à l'usage direct du public ou du service public doivent faire l'objet d'aménagement nécessaire ou indispensable pour les adapter à l'usage ou aux missions des services publics auxquels ils sont destinés. L'exigence d'un aménagement indispensable se veut un critère réducteur de la domanialité publique. Elle vise à contenir l'étendue du domaine public. Elle vise à faire obstacle à l'appartenance au domaine public de biens pour lesquels cette appartenance n'apparaît pas justifiée. L'incorporation d'un bien dans le domaine public, si, elle assure la protection du bien concerné, a des conséquences déraisonnables pour les gestionnaires, compte tenu de la rigidité des règles qui lui sont propres.

En droit français, après le constat de la porosité voire de l'inutilité de la notion "d'aménagement spécial" qui n'a pas empêché l'hypertrophie de la domanialité publique, le code de la propriété des personnes publiques du 21 Avril 2006, a opté pour la notion « d'aménagement indispensable » à l'exécution des missions du service public. Cette condition apparait plus exigeante et vise à réduire le périmètre de la domanialité publique.

Désormais, c'est la réalisation certaine et effective d'un aménagement indispensable qui doit concrétiser l'affectation d'un bien au service public, et déterminer l'application à ce bien du régime de la domanialité publique¹³.

En Côte d'Ivoire, tout en reprenant la notion d'aménagement indispensable dans la définition du domaine public, on modifie son champ d'application. Contrairement à la définition française du domaine public, qui exige l'aménagement indispensable pour les seuls biens affectés au service public, la définition ici proposée l'étend aux biens affectés à l'usage direct du public. L'aménagement indispensable concerne indistinctement les biens qui sont affectés à l'usage du public et ceux qui le sont à un service public. Le choix a l'avantage d'éviter les controverses sur la portée de la distinction entre l'affectation à l'usage direct du public et l'affectation à un service public.

On le sait, et la jurisprudence Française l'illustre abondamment, l'affectation à l'usage du public et l'affectation à un service public n'est pas toujours aussi claire qu'il paraît. L'affectation, pouvant, dans certains cas, aussi bien être présentée comme faite à l'usage du public ou au service public. Ainsi, en droit Français, le cimetière a pu être, tour à tour, présentée comme affecté à l'usage direct du public¹⁴, puis au service public des inhumations¹⁵. Le même constat peut être fait pour les marchés, les jardins, les promenades publiques.

Avec l'extension du champ d'application de l'aménagement indispensable, choisie par la définition ici proposée, il importe peu qu'il y ait matière à contestation, à doute ou à variation. Car la question de savoir si un bien est affecté à l'usage du public ou à un service public devient sans intérêt du point de vue de la détermination de son appartenance au domaine public.

13 voir Christine MAUGUÉ & Gilles BACHELIER : Genèse et présentation du code général de la propriété des personnes publiques-in AJDA N°20.2006 P.1077 et suiv.

14 voir CE.28 Juin 1935, MARECAR Rec.734

15 voir GAUDEMET : Droit administratif des biens. LGDJ.12ème édition.2002.P59.

CHAPITRE II : DES PERIMETRES URBAINS EXCLUS DU DOMAINE FONCIER RURAL (D.F.R)

L'article 2 de la loi du 23 Décembre 1998, exclut les périmètres urbains du domaine foncier rural. En d'autres termes, les terres rurales ne se trouvent pas spatialement dans le périmètre des centres urbains. Il s'en déduit qu'une terre rurale englobée, ou intégrée dans le périmètre d'un centre urbain perd son statut "rural" pour vêtir celui "d'urbain".

Au regard des objectifs assignés à la loi du 23 Décembre 1998¹, une telle exclusion semble aller de soi, empreinte de logique. Les plantations, les activités agricoles, l'élevage se réalisent normalement hors des centres urbains mais plutôt en zone rurale, au point que certains assimilent zone rurale et zone agricole. Même si pareille assimilation est contestable, il n'en demeure pas moins que l'exclusion par la loi des périmètres urbains du domaine foncier rural appelle à une identification et une distinction du rural et de l'urbain, à préciser la frontière de ces deux (2) espaces qui se côtoient, lorsqu'ils ne se chevauchent pas. On le sait, le territoire de tout pays se découpe en zones rurales et zones urbaines.

Si au commencement, à tout le moins, pendant la période coloniale, l'ensemble du territoire ivoirien était une zone rurale, au fur et à mesure, du regroupement des populations, de l'urbanisation, de la création et du développement des villes, ou centres urbains, l'espace ou le domaine rural se rétrécit au profit de l'espace ou du domaine urbain. La zone rurale se rétrécit continuellement sur la poussée de l'urbanisation.

Ces deux espaces, la zone rurale et la zone urbaine, convoient des comportements et des activités économiques différents. Les mécanismes et les règles juridiques qui y sont applicables ne sont pas toujours les mêmes ou d'une égale densité. Il va ainsi par exemple, du permis de construire et de l'accès au sol. L'article 1 du décret du 1 Juillet 1992, relatif au permis de construire, exempte certaines constructions à implanter en zone rurale. Pour l'accès au sol, la meilleure illustration de la différence de régime se trouve dans la loi du 23 Décembre 1998. Celle-ci, interdit, en son article 1 aux étrangers d'accéder, propriétairement, à la terre du domaine foncier rural, mais une telle possibilité leur est ouverte en zone urbaine. Est-il nécessaire de rappeler que la distinction du domaine urbain et du domaine rural borne les compétences de multiples autorités administratives ? L'exemple du ministère de l'urbanisme et de la construction chargé de l'aménagement des centres urbains avec un service chargé de la gestion du domaine urbain et le ministère de l'agriculture en charge de la gestion du domaine rural pour le développement de l'agriculture est le plus illustratif de cet état de choses.

1 voir ZALO Désiré : Présentation et explication de la loi N°98-750 du 23 Déc 1998 relative au domaine foncier rural. In Regards sur le foncier rural en CI. INADES-NEI.2003

En dépit de sa portée pratique, et des enjeux qui s'attachent à la distinction des deux domaines rural et urbain, aucun texte législatif ou réglementaire d'ordre général ne s'est attaché à tracer ou expliciter clairement où passe la frontière. Les gestionnaires des domaines ruraux et urbains se retrouvent perpétuellement en conflit sur la détermination de leur champ de compétences. L'absence de limites connues et reconnues entre les deux zones favorise les approximations, les bricolages et installe l'insécurité. La nécessité s'impose, ne serait-ce que pour la cohérence de la gestion, de s'attacher à préciser sur des bases objectives l'étendue et les limites de ces deux domaines antagonistes (P1).

Mais sans doute, un certain pragmatisme doit prévaloir dans une telle entreprise. En effet, quel que soit la précision de la frontière dessinée entre ces deux domaines rural et urbain, qui apparaissent complémentaires, celle-ci sera mouvante, appelée à une actualisation périodique. L'urbanisation en cours a pour effet inéluctable de rétrécir continuellement le domaine rural au profit de la zone urbaine. Cette réalité pose la question de l'avenir des occupations rurales, des titres fonciers obtenus sur le domaine foncier rural. Lorsque l'urbanisation les atteint, les colonise, par quels mécanismes juridiques opérer leur transmutation en occupations ou titres urbains (P2).

Paragraphe 1 : LA DEFINITION DU PERIMETRE URBAIN

Dans son acceptation la plus simple, le périmètre urbain est le périmètre de la ville qu'on oppose, habituellement et rituellement, à l'espace rural dans un rapport dialectique. Le rural est défini négativement par l'urbain. Est rural ce qui n'est pas urbain. Mais comment circonscrire le périmètre urbain ? L'aménagement et l'équipement de l'espace rural rendent la distinction avec l'espace urbain, incertaine.

Le fait est que, l'urbain, pourrait-on dire, est partout. De plus en plus, la zone rurale et la zone péri-urbaine sont convoitées par les citadins, non seulement pour l'agrément des fins de semaine, ou des congés, mais aussi pour l'habiter. La rareté ou la cherté des sols urbains contraint de nombreux citadins à vivre dans les lointaines périphéries, dans les espaces ruraux bordant la ville. De nombreux villages, même lorsqu'ils ne sont pas, comme à Abidjan, intégrés dans la ville, se révèlent des lieux urbains avec les mêmes problèmes. La politique de l'aménagement du territoire, avec la mise en place et le développement des métropoles d'équilibre et des villes-relais amène à concevoir le développement urbain non plus en fonction de la commune ou de la ville, mais de l'aire métropolitaine, c'est-à-dire de la zone d'influence et d'attraction de la ville, comme de sa place dans l'économie régionale ou nationale. Les espaces naturels, les forêts et symboles de la zone rurale sont, quelque fois, situés en milieu urbain

(forêt du BANCO à Abidjan). Il y'a entremêlement des espaces rural et urbain. Les deux espaces sont imbriqués si bien qu'on passe de l'un à l'autre insensiblement.

Toutefois, pour permettre aux différentes autorités administratives, aux gestionnaires des domaines rural et urbain, d'agir, d'appliquer les procédures et règles juridiques exigées pour l'accomplissement de leur mission, quelques textes particuliers ont défini les limites entre ces deux espaces. L'analyse critique de ces définitions (A) sera assortie d'orientations pour une redéfinition du périmètre urbain à partir d'éléments plus objectifs (B).

A) LES DEFINITIONS TEXTUELLES DE L'URBAIN PAR RAPPPORT AU RURAL

Le rural et l'urbain se définissent négativement l'un par rapport à l'autre. Ainsi peut-on dire, qu'est rural, ce qui n'est pas urbain et, urbain ce qui n'est pas rural. Mais force est de constater que la proclamation d'une telle tautologie n'aide guère à reconnaître l'urbain. Comme indiqué précédemment, la notion d'urbain n'est pas claire à souhait. Différents textes relatifs à la gestion des terrains domaniaux et au permis de construire se sont incidemment attachés, à la circonscrire, à la définir négativement par rapport à la zone rurale. Un examen critique de ces textes s'impose :

1. ANALYSE CRITIQUE DES DEFINITIONS OFFICIELLES

L'article 2 de l'arrêté du 17 Mai 1955, réglementant l'aliénation des terrains domaniaux reprenant en partie l'article 2 du décret du 16 Décembre 1935, portant sur le même objet donne du "rural" la définition ci-après : « sont désignés sous le nom de concessions rurales, les terrains situés en dehors des centres urbains et sont susceptibles d'être utilisés pour les entreprises agricoles ». Il ressort de cette disposition que le centre urbain est un espace qui, contrairement à l'espace rural, n'est pas susceptible d'être utilisé pour les entreprises agricoles.

C'est une définition fondée sur le critère fonctionnel qui appréhende la zone rurale comme le lieu des activités primaires et le centre urbain ou la ville comme la zone des activités secondaires et tertiaires.

Une telle définition n'est pas satisfaisante. Elle se fonde essentiellement sur l'histoire des villes européennes issues de la révolution industrielle où l'urbanisation a été engendrée par l'industrialisation. La corrélation entre industrialisation et urbanisation n'est plus exacte. Il suffit pour s'en convaincre d'évoquer ces centres miniers des pays du tiers monde, pompeusement baptisés "villes industrielles" qui malgré le nombre élevé d'ouvriers, n'ont rien "d'urbain"

et font plus penser à de vastes campus de travailleurs où tous les moments de l'existence sont pris en charge par les compagnies minières dont la fermeture signifie aussi la fin de la "ville". Ce qui vaut pour ces villes industrielles, vaut aussi pour ces "villes" bâties autour de ces usines de transformation des produits agricoles. Le cas de la "ville" de ONO, dans la sous-préfecture de BONOUA, bâtie autour de l'usine SALCI pour la transformation de l'ananas est particulièrement symptomatique. Par ailleurs, en Côte d'Ivoire, comme dans les autres pays africains, les statistiques révèlent que les villes renferment une proportion non négligeable d'agriculteurs.

En dehors de l'arrêté du 17 Mai 1955, le second texte normatif important, intervenu sous l'ère de l'indépendance, à se préoccuper de la définition de zones urbaine et rurale, reste le décret N°92-398 du 1 Juillet 1992 portant réglementation du permis de construire. Ce texte, en son article 2, donne à lire « ...Par zone rurale, au sens du présent décret, il faut entendre l'ensemble du territoire national, exception faite :

- Des périmètres d'études ou d'application des plans d'urbanisme prévus par la loi N°62-253 du 31 Juillet 1962 ;
- Des zones d'aménagement différé ;
- Des territoires de communes ;
- Des agglomérations urbaines constituant des chefs lieux de sous-préfecture non érigés en communes ;
- De façon générale, de toutes zones telles que parcs nationaux, forêts ou sites classés, secteurs à vocation touristique faisant l'objet de mesures de protection particulières ».

Une telle définition de la zone rurale nous paraît critiquable, peu satisfaisante. Elle est trop restrictive. Elle fait disparaître quasiment la zone rurale. Une fois soustraite du territoire national, les cinq (5) catégories d'éléments spatiaux ciblés par la définition, le périmètre restant pour constituer la zone rurale serait, dans le meilleur des cas, une peau de chagrin.

Ensuite, la prise en compte et l'exclusion de la zone rurale de certains éléments est fort contestable. Tels sont les cas :

- Des territoires des communes ;
- De toutes zones telles que parcs nationaux, forêts ou sites classés, secteurs à vocation touristique faisant l'objet de mesures de protection particulières.

Il n'est pas besoin d'être spécialiste ou de procéder à de longues démonstrations pour percevoir le caractère erroné, à tout le moins, trop général, de la dernière catégorie d'espaces visés par l'article 2 du décret du 1 Juillet 1992. Les sites

classés, les secteurs à vocation touristique ne sont pas l'apanage des centres urbains. L'administration peut tout autant en instituer en milieu rural comme en milieu urbain. Des monuments naturels, qui sont des éléments dus exclusivement à la nature (tels les roches, les cascades, une source, un bouleversement naturel), des sites ou des paysages, dès lors qu'ils présentent « un intérêt suffisant du point de vue de l'histoire, de l'art, de la science ou de l'ethnologie » peuvent être ainsi reconnus par l'administration compétente dans la zone rurale³. Pourquoi un site archéologique ou historique ne pourrait pas se trouver dans une zone rurale ?

Tout aussi critiquable, à nos yeux, l'exclusion de l'ensemble des territoires des communes de la zone rurale. A ce niveau, certaines confusions fréquentes doivent être évitées. Même s'il y'a des communes situées aussi bien en zone rurale qu'en zone urbaine, il n'existe pas, juridiquement parlant, de 'communes rurales' ou de 'communes urbaines' comme consacrées par la législation de certains pays, tel le Sénégal. Présentement dans notre pays, toutes les communes, quel que soit leur lieu de localisation, ont le même statut. Au contraire de ce qui a existé à l'époque coloniale, toutes les communes procèdent d'un régime juridique unique.

On se rappellera, à toutes fins utiles, que les communautés rurales, instituées par la loi N°95-893 du 27 Octobre 1995, pour être un nouveau type de collectivité territoriale qui s'implanterait en milieu rural, au niveau des villages, n'a jamais vu le jour, et a été supprimé par la loi N°2001-476 du 3 Août 2001 d'orientation sur l'organisation de l'administration territoriale.

Quant à la commune, telle qu'elle procède de la loi N°80-1180 du 17 Octobre 1980 qui est la charte municipale, elle est une pure création administrative, qui peut tout aussi bien intervenir en milieu rural qu'en milieu urbain. Dès lors, l'assimilation de la commune à la ville ou au centre urbain paraît excessive sinon inexacte. En effet, aux termes de la charte municipale, « peuvent être érigées en communes les collectivités ayant une population suffisante et un niveau de développement permettant de dégager des ressources nécessaires à l'équilibre de leur budget » (article 3). Qui ne voit pas que le caractère vague de ces critères permet au pouvoir exécutif d'ériger n'importe quel groupement humain en commune ? La réalité de la carte des communes créées dans les différentes phases du processus de communalisation progressive, en 1980, 1985, 1995 ne permet pas le doute. L'érection en communes de nombreuses entités a obéi à des considérations plus politiques que techniques⁴. Il en va de même de la détermination des limites de chaque commune qui est opérée par décret pris en

3 cf KOBO P.Claver : La protection juridique des sites, monuments et paysages urbains en CI. In Annales de l'Université d' Abidjan-Droit tome VIII.1988.PP.304-352

4 voir A.DEGNI Segui : L'évolution du processus de décentralisation en CI : communication au colloque sur la décentralisation-Centre de valorisation de la recherche. Université de Toulouse.1988.PP.23-41.

conseil des ministres. Pour des considérations politiques, électoralistes, culturelles ou physiques, les limites des communes sont fort variées. La norme interne de l'administration visant à circonscrire le périmètre communal, centré sur le noyau urbain ou le chef lieu, avec un rayon de 7km a été rarement respectée. Les périmètres communaux fixés par le gouvernement, au cas par cas, quelque fois, à la suite de palabres passionnées sont très divers. Le tracé du périmètre de certaines communes par les décrets qui les instituent ressemble plus à un dessin de l'artiste qu'à l'œuvre du géomètre !

Mais aujourd'hui, plus encore que par le passé, l'assimilation des territoires communaux à des centres urbains et qui, par voie de conséquence, seraient exclus du domaine foncier rural doit être rejetée, car non pertinente. Le fait est que, la Côte d'Ivoire se trouve totalement communalisée. La moindre parcelle du territoire se trouve incluse dans l'une des 718 communes depuis que le décret N°2005-314 du 6 Octobre 2005, a créé 520 nouvelles communes venant s'ajouter aux 198 préexistantes. Désormais, le territoire ivoirien peut être présenté comme un assemblage de territoires communaux. Dans ces conditions, exclure l'ensemble des territoires communaux de la zone rurale revient à postuler qu'il n'y'a plus de zone rurale. Celle-ci serait dissoute dans les territoires communaux. C'est un non sens.

On le voit, ces définitions officielles de la zone rurale à partir de l'exclusion des périmètres urbains présentent des insuffisances. Entre, autres, parce qu'elles font l'impasse sur une redoutable question d'ordre théorique : qu'est ce que la ville ?

L'urbain, qui s'entend comme relatif à la ville, invite fatalement à s'arrêter à cette notion et à se demander, quelle réalité vise-t-on quand on parle de ville.

2. QU'EST-CE QUE LA VILLE ?

Cette question apparemment simple, se révèle délicate, embarrassante. Car, si apparemment, nul n'ignore la ville, en donner une définition concise, universelle, opératoire relève de la gageure. On lui trouve des synonymes : agglomérations, établissements humains, mégapole, mais elle se révèle rebelle à une définition sur son essence.

Face à la difficulté de la définition, de bons esprits se sont évertués à trouver les critères déterminants et décisifs de la ville. Les multiples définitions qui en résultent peuvent être systématisées en trois catégories fondées sur des critères fonctionnel, culturel et numérique.

Nous avons déjà évoqué et critiqué la définition fonctionnelle. Elle fait de la ville, le lieu où la proportion d'emplois non agricoles l'emporte sur les emplois

agricoles. Le paysage urbain serait le reflet des activités issues des secteurs secondaires et tertiaires.

Se référant au critère culturel, de nombreux auteurs proposent de voir dans la ville "le lieu de diffusion d'un système de valeurs, des attitudes et des comportements produits par la dimension, la densité et l'hétérogénéité sociale de ce type d'agglomérations". Il y'aurait ainsi, une culture urbaine par opposition à une culture rurale !

On ne peut, devant une telle définition, s'empêcher de faire remarquer combien il est difficile en Afrique de caractériser le mode de vie urbaine dans la mesure où les migrants et les immigrants transportent en ville leurs comportements au point qu'on a parlé de "ruralisation de la ville". Mais cette conception de la ville est inacceptable pour une raison plus fondamentale : elle n'est pas scientifique, car "elle raconte l'histoire de l'espèce humaine en fonction d'un parti pris idéologique". En effet, cette définition se fonde sur un système culturel caractéristique de la société industrielle et capitaliste⁵. Assurément, parler de culture urbaine n'est pas innocent ; c'est un parti pris idéologique. Il ne saurait y avoir une culture urbaine qu'on retrouverait à Paris, à Tokyo et à Abidjan ou à Korhogo. Chaque ville, chaque agglomération, selon le processus et les déterminants qui sont à la base de son développement, produit des usages spécifiques, des pratiques, des façons d'être pour les usagers de ces formes urbaines. Les pratiques des groupes sociaux en confrontation pour l'accaparement de l'espace urbain ne concordent pas dans tous les pays et dans toutes les régions.

La troisième définition de la ville se fonde sur un critère numérique : à partir d'un certain seuil statistique de concentration spatiale d'une population, il y'aurait ville.

Si une telle définition paraît plus objective, plus simple, la diversité des seuils statistiques retenus par chaque pays, et qu'au demeurant, ils font varier, selon les nécessités, en baisse ou en hausse, est source de confusion et d'imprécision. D'un pays à l'autre, le qualificatif "urbain" s'applique à des groupes humains qui vont de quelques centaines à plusieurs milliers d'individus. De plus, en Afrique, l'état de citoyen reste difficile à définir, soit parce que l'intéressé se livre à une occupation inhabituelle par rapport aux concepts occidentaux dans le milieu urbain, soit qu'il partage, plus ou moins, son temps entre la ville et le village, "entre les avenues et les champs cultivés". De plus, la

5 cf. CASTELLS (manuel) "La question urbaine" Maspéro. 1981. PP. 104-117. Cet auteur note que Toynbee tirant jusqu'au bout les conséquences de la perspective culturaliste a proposé l'assimilation pure et simple entre le terme d'"urbanisation" et celui d'"occidentalisation".

rareté des recensements officiels, scientifiquement organisés, amène à se contenter des estimations, des projections, des données antérieures.

Un chercheur ivoirien, le Professeur Kipré, après avoir récusé les définitions de la ville au parfum ethnocentrique, propose de voir dans la ville "un espace autonome qui témoigne des formes et des mécanismes successifs de l'occupation d'un espace géographique qui, depuis sa genèse, s'enrichit de génération en génération par des apports nouveaux qui viennent agrandir le premier noyau urbain"⁶. Ce type de définition, si elle n'est pas inexacte, est tellement entortillée et diffuse qu'elle s'avère inopérante lorsqu'on veut établir la liste des villes d'un pays et faire des comparaisons.

La difficulté d'arriver à une définition universelle et satisfaisante de la ville est, à bien d'égards, compréhensible, car chaque ville est le produit de l'histoire d'une société donnée. La ville est un espace devant lequel le jugement qu'on porte doit être rapporté à des conditions historiques précises. Toute définition qui s'en tient exclusivement à une analyse des formes est réductrice, car elle ne rend pas compte de ce qui a donné lieu à cette forme et de la signification de cet espace qu'on nomme la ville⁷. En conséquence, il paraît particulièrement hasardeux de vouloir enfermer dans une même définition des villes ayant des genèses et des caractéristiques différentes.

Si les chercheurs ont, plus ou moins, renoncé à assimiler les villes africaines et européennes, tant il apparaît que « l'urbanisation des pays africains par sa jeunesse, par les conditions de développement des villes et par les structures des formes d'utilisation de l'espace, font que les habituels critères valables en Europe se heurtent à une réalité qui ne s'accommodent pas de ces cadres préétablis⁸. Ils n'ont pas, pour autant, renoncé à la saisie scientifique de la ville africaine ou ivoirienne.

A défaut de pouvoir donner une définition théorique précise, ils se sont lancés dans l'établissement de typologies qui permettraient, à les croire, de mieux savoir ce qu'est la ville africaine ou ivoirienne. Claude Levi-Strauss, dans "La pensée sauvage" a montré ce besoin irrépressible de l'homme de science, de créer des catégories, de fonder des classifications, quand il est incapable de définir la substance fondamentale d'un phénomène.

6 cf KIPRE Pierre : Les villes coloniales de CI : Economie et société (1893-1940). Thèse d'histoire. Paris VII. 1981. P8

7 cf COQUERY (Michel) « La notion de mode de composition urbaine, un outil opératoire en urbanisme » In histoire des villes et sociétés urbaines en Afrique noire- Publication du laboratoire connaissance du tiers-monde. Université de Paris VII. 1981. P47 & suiv.

8 et 9 Rochefort " Typologie fonctionnelle des villes en Afrique noire". Communication au colloque de Talence sur la croissance urbaine en Afrique, publication CNRS 1972.

M. Rochefort a fait une typologie de trois stades :

La grande ville dirigeante ;
Les villes encadrantes ;
Les autres.

Les villes encadrantes seraient les petites villes, centre d'encadrement administratif pour les campagnes voisines, grâce à leurs équipements socio-économiques et seraient ainsi des relais entre la capitale et les villages⁹.

M^{me} A. Cotten, pour sa part, s'est attachée à dresser une typologie des villes ivoiriennes en se fondant sur leur fonction¹⁰. Pour elle, la fonction de service serait le caractère principal des villes ivoiriennes. Elle distingue ainsi :

Abidjan ;
Les centres régionaux ;
Les centres locaux.

A l'évidence, les typologies, et particulièrement celles évoquées ici, s'attachent plus à classer, à décrire le réseau et l'armature urbaine, à insister sur les particularités des villes, qu'à définir la ville. Elles n'aident guère à savoir ce qu'est une ville, à donner d'elle une signification convaincante.

Nous ne nous lancerons pas, à notre tour, dans la production de définitions subtiles et contradictoires dont sociologues, idéologues et géographes nous abreuvent, en proposant sur un ton docte, une nouvelle définition qui ne manquerait pas d'alimenter des controverses byzantines. Quand on connaît la manière empirique avec laquelle les localités deviennent des "villes", par la volonté administrative en Afrique, en général, et en Côte d'Ivoire en particulier, on comprend la vanité d'une recherche de définition théorique, scientifique, de la ville ivoirienne.

En effet, en Afrique, les villes sont essentiellement des créations administratives. Une agglomération ne devient véritable ville que si l'administration lui confère ce sceau. Pour ce faire, les administrations des différents pays semblent privilégier le critère statistique, mais on ne saurait pour autant exagérer sa portée, car la démarche reste fondamentalement empirique. Ainsi, si en Côte d'Ivoire, le seuil des 4000 habitants est fréquemment utilisé, on qualifie parfois de villes, des centres d'au moins 2000 habitants¹¹.

10 A.Cotten :Essai de typologie fonctionnelle, colloque de Talence, P.455 et suiv.

11 cf Arnaud (Michel) "un cadre général de la politique d'urbanisation de la CI" 1979, PP.3-5.

Comme si, l'unique critère quantitatif leur apparaissait dénué de grande signification, les autorités politiques et administratives de la Côte d'Ivoire adjoignent généralement à la ville, un qualitatif, comme pour la situer dans la hiérarchie : elles distinguent la capitale, les villes moyennes, les petites villes et les villages¹². Le seul critère numérique sans autre exigence a paru à beaucoup d'Etats africains, manquer de signification structurale pour définir la ville. Ainsi, le Cameroun a adopté deux critères cumulatifs de définition des centres urbains :

Un critère démographique : agglomération d'au moins 5000 habitants ;

Un critère économique : population agricole nécessairement inférieure à 50% de la population totale.

Pour la direction de la statistique de ce pays, une ville serait une agglomération ayant un minimum de 5000 habitants, dont 50% au moins ont une activité non agricole¹³.

Devant les incertitudes des définitions scientifiques, bien des chercheurs se rallient, malgré les insuffisances qu'il présente, au critère administratif. Ne seraient ainsi, villes, que les agglomérations couronnées par l'érection en chef lieu de circonscription administrative. Une telle démarche a l'inconvénient de faire de la ville un synonyme de siège d'une autorité administrative. Mais, à tout prendre, il nous paraît présenter moins d'inconvénients que les autres.

Au demeurant, on peut s'interroger sur l'intérêt d'une définition théorique scientifique de la ville. Celle-ci est en évolution permanente dans ses structures mais aussi et surtout dans son étendue. Dès lors, ce qui importe, c'est de s'accorder sur le champ d'application de la réglementation du domaine foncier rural et le territoire d'action des autorités administratives en charge de sa gestion. Une telle approche appelle à une détermination moderne et plus réaliste du périmètre urbain, qui serait le domaine foncier urbain.

B) LE RENOUVELLEMENT DE LA DEFINITION DU PERIMETRE DU DOMAINE URBAIN

Au regard du processus de création et de développement des agglomérations et du rôle décisif qu'y joue l'administration, la zone rurale, qui correspond au domaine foncier rural, doit être perçue comme « **la zone recouvrant l'ensemble du territoire à l'exclusion :**

Des périmètres couverts par un plan d'urbanisme ;

12 cette distinction se fonde essentiellement sur un critère démographique. Les petites villes sont les agglomérations entre 1000 et 4000 habitants.

13 cf Biyong, directeur de la statistique de la comptabilité nationale du Cameroun, communication au colloque de Talence, op.cité P.346 et suiv.

Des périmètres classés districts ou villes au sens du droit des collectivités territoriales. »

Ainsi, la définition du domaine ou périmètre urbain reposera sur deux critères alternatifs et qui, bien évidemment, peuvent s'accoupler :

Un élément urbanistique : le domaine urbain est couvert par un plan d'urbanisme ;

Un élément administratif : le classement de certains périmètres comme "district" ou "ville" au sens prévu par la législation des collectivités territoriales.

Ces deux points méritent qu'on s'y arrête.

1. L'ELEMENT URBANISTIQUE : LES PERIMETRES DES PARTIES DU TERRITOIRE COUVERT PAR UN PLAN D'URBANISME DIRECTEUR

La Côte d'Ivoire est un pays en voie d'urbanisation rapide, la ville, au sens générique, c'est-à-dire, une grande agglomération, est en passe de devenir le principal espace de référence ou d'aspiration des populations ivoiriennes. Les centres urbains se multiplient et se densifient. Au regard des effets spatiaux et de ses conséquences économiques, sociales et politiques, il est apparu très vite, aux pouvoirs publics qu'il était impossible de s'en remettre au hasard ou à "l'empirisme organisateur", que l'urbanisation demandait à être organisée, maîtrisée. L'urbanisme en est l'instrument par excellence.

a) LA NECESSITE DE L'URBANISME ET DE LA PLANIFICATION URBAINE

L'urbanisme se veut l'instrument de maîtrise ou de régulation de la croissance urbaine. Il s'offre comme la science de l'aménagement des villes. Il consiste en des interventions des pouvoirs publics visant à ordonner l'urbanisation, à faire en sorte que celle-ci se déroule dans un environnement adéquat, préparé. Aussi peut-on définir l'urbanisme comme l'ensemble des mesures techniques économiques, sociales, juridiques qui doivent permettre un développement harmonieux, rationnel des agglomérations. L'urbanisme contemporain, a pu écrire, un auteur, a pour objet l'aménagement de l'espace et pour fonction d'adapter cet espace aux exigences sociales qui s'y expriment¹⁴.

L'aménagement urbain, ou plus exactement l'urbanisme, quelle que soit la définition qu'on puisse en donner, a nécessairement une dimension juridique. En effet, les options de planification, les politiques arrêtées pour maîtriser

¹⁴ cf Chapuisat : Le droit de l'urbanisme, Que sais-je ? N°2130. PUF.1983.P.5

l'urbanisation se traduisent fatalement par l'émission de normes et de décisions juridiques. Le droit de l'urbanisme est l'ensemble de la réglementation présidant à la croissance urbaine et qui organise les rapports des différents acteurs du développement urbain.

Au lendemain de l'indépendance, la Côte d'Ivoire, s'est dotée d'une véritable réglementation d'urbanisme destinée à fixer le cadre de l'aménagement urbain. Les pouvoirs publics ont vite perçu que le pays ne pouvait plus se satisfaire de "l'urbanisme domanial" de l'époque coloniale qui ouvrait au fur et à mesure des besoins, des lotissements sans perspectives urbanistiques. A la logique purement foncière, il fallait substituer une logique urbanistique. La planification urbaine s'impose pour diriger et gérer les constructions et les rationalités différentielles qui se disputent l'espace urbain, en fixant les règles d'utilisation de ce dernier.

La planification urbaine consiste en l'intervention de la puissance publique pour déterminer la configuration de la ville par la soumission des initiatives tant privées que publiques à une certaine discipline ou rationalité. Il s'agit de prévenir l'anarchie urbaine, les errements, en fixant de façon prévisionnelle l'utilisation des sols, la définition des usages sociaux de l'espace urbain. Au travers de la planification urbaine, la puissance publique assure en quelque sorte la rationalisation ou la régulation des conflits dont l'espace urbain est l'enjeu.

De nos jours, la planification urbaine apparaît inhérente à la notion même d'urbanisme, c'est-à-dire, à l'action rationnelle et volontaire en vue d'agir sur le développement urbain. Elle repose, fait remarquer M^r DANAN, sur l'idée qu'une vue globale de la situation de l'agglomération suivie d'un choix global des options doit précéder les décisions localisées au coup par coup, de façon à établir entre ces décisions un minimum de cohérence¹⁵. C'est un fait que les villes, à partir d'une certaine importance, en l'absence d'un aménagement volontariste, planifié, courent à l'anarchie : l'improvisation, la succession d'implantations hasardeuses, spontanées conduisent à la tour de Babel. C'est cette perspective que s'efforce d'occulter la planification en déterminant un cadre normatif au développement urbain.

En Côte d'Ivoire, elle est assumée, abstraction faite des schémas directeurs, documents techniques qui, en dépit de leur approbation par décret, faute d'avoir été institués ou introduits dans l'ordonnancement juridique par la voie législative qui, seule, permet l'atteinte au droit de propriété, se trouvent

15 cf Danan (M) : La planification urbaine en Encyclopédie des collectivités locales. Dalloz. 1976. tome V.P.8100-3

dépourvus de base légale et au surplus, ne sont pas directement opposables aux particuliers, par les plans d'urbanisme.

b) LES PLANS D'URBANISME DIRECTEUR

Ils se présentent comme les outils juridiques au travers desquels la puissance publique impose l'image désirée de la ville, ou plus exactement, les conditions de l'occupation de l'espace urbain aux différents agents sociaux. Pour un ancien ministre de l'urbanisme, ils ont pour objet de « fournir le cadre dans lequel doivent être résolus les problèmes d'organisation de la croissance urbaine ». On peut ainsi définir le plan d'urbanisme comme un document destiné à fixer, soit dans les grandes lignes, soit dans le détail, les dispositions qui permettent d'organiser la vie collective de l'espace urbain, par la fixation des règles générales et servitudes d'utilisation des sols urbains.

Les plans d'urbanisme ivoiriens procèdent de la loi N°62-253 du 31 Juillet 1962.

Sous l'appellation de plans d'urbanisme, deux catégories doivent être distinguées : le plan d'urbanisme directeur (P.U.D) que la loi précitée définit comme « traçant le cadre général de l'aménagement d'une partie de territoire considéré. Il en fixe les éléments essentiels, il constitue une prévision à long terme sur les formes et les étapes du développement et de la modernisation de ce territoire » (art.3). Les parties du territoire national, en clair, les agglomérations tenues d'avoir un P.U.D, sont déterminées par décret. A côté du plan directeur, il existe le plan d'urbanisme de détail (P.D). Ce dernier, s'il peut, selon les dispositions de l'article 3 s'appliquer à une partie du territoire non couverte par un plan directeur, intervient généralement pour compléter, au fur et à mesure des besoins, le P.U.D, en précisant pour certains secteurs ou quartiers le détail de l'organisation urbaine et les règles d'utilisation des sols.

La différence entre le P.U.D et le P.D outre le fait que l'approbation du premier intervient sous la forme d'un décret alors que celle du second s'opère par un arrêté du ministre en charge de l'urbanisme, tient essentiellement donc, au degré de précision et à l'étendue du champ d'application. Ils partagent cependant la même nature juridique : documents réglementaires opposables à l'administration comme aux particuliers.

Il ressort de l'article 1 de la loi du 31 Juillet 1962 que les périmètres des parties du territoire national qui sont tenus d'avoir un plan d'urbanisme directeur sont déterminés par décret pris en conseil des ministres. Ainsi, c'est le chef de l'Etat, à la suite d'une délibération du conseil des ministres qui fixe les limites des

périmètres à couvrir par un plan d'urbanisme. Ce faisant, il le soustrait à l'emprise du droit rural pour le faire entrer dans le domaine urbain. De façon générale, le plan d'urbanisme relève du pouvoir central qui l'impulse et le régente*.

Suite à la publication du décret déterminant les périmètres des parties du territoire tenus d'avoir un plan d'urbanisme, le ministre en charge de la construction et de l'urbanisme désigne « un homme de l'art qualifié en matière d'urbanisme » précise l'article 8 de la loi précitée, pour l'élaboration matérielle. Une fois établi un plan d'urbanisme, s'ouvre une phase de consultation avec les collectivités intéressées (notamment les membres des conseils municipaux, conseils généraux, des membres des assemblées consulaires et des représentants politiques) et aux différentes administrations dans le cadre d'une conférence inter-service.

Les membres de cette conférence inter-service, sont désignés par le ministre de la construction et l'urbanisme, qui doit par ailleurs, la présider. Aux termes de l'article 9 de la loi ; chacun des participants à cette conférence doit recevoir 15 jours avant l'ouverture de la conférence les pièces du dossier du projet de plan d'urbanisme. La conférence est close dans un délai d'un mois après son ouverture et les résultats sont consignés dans un procès-verbal signé par le représentant dûment désigné du ministre de la construction et de l'urbanisme.

Après la conférence inter-services, limitée aux administrations, s'ouvre la phase de l'enquête publique, qui donne la possibilité à l'administré de s'informer et de se prononcer sur les options du plan d'urbanisme. Les résultats de l'enquête publique et ceux de la conférence des services administratifs sont soumis, par la suite, aux collectivités territoriales incluses dans le périmètre déterminé, pour une délibération à intervenir dans un délai de deux mois. Lorsqu'il s'agit d'un plan directeur, il est soumis pour avis, avant son approbation au conseil de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. L'approbation qui intervient ensuite, clôt la procédure d'élaboration. Elle s'opère sous forme de décret pris en conseil des ministres. La publication du décret d'approbation et du plan d'urbanisme au journal officiel le rend opposable à tous. Généralement, l'acte d'approbation du plan d'urbanisme porte déclaration d'utilité publique des opérations qu'il envisage.

* on notera toutefois, que sous le fondement du décret N°2005-261 du 21 Juillet 2005 fixant les modalités d'application en matière d'urbanisme et d'habitat de la loi N°2003-208 du 7 Juillet 2003 portant transfert et répartition de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales, l'élaboration et la mise en œuvre des plans d'urbanisme ont été dévolues aux collectivités territoriales. Mais l'approbation des plans d'urbanisme directeur relève toujours du décret pris en conseil des ministres (art10)

A ce niveau, il importe de préciser qu'en dépit de leur appellation consacrée de « plans d'urbanisme » qui laisse croire qu'ils désignent une réalité analogue à celle qu'à en vue la planification économique, à une assimilation à des documents prospectifs, ils ont une nature réglementaire. En effet, le plan d'urbanisme, à travers notamment l'une de ses composantes, exprime des règles juridiques au sens traditionnel du terme. Comme toute règle juridique, elle ne dispose que pour l'avenir, en établissant une ligne de démarcation entre le licite et l'illicite, non entre le souhaitable et l'inopportun : Le plan d'urbanisme est un acte réglementaire, comme l'a affirmé sans ambages, la Cour Suprême (Chambre Administrative) dans son arrêt de principe "compagnie France-Amérique"¹⁶. En conséquence, une autorisation de lotissement ou un permis de construire délivré dans l'inobservation des règles qu'il pose serait illégal.

Le plan d'urbanisme est une entité juridique, mais matériellement, il se compose aux termes des articles 4, 5 et 6 de la loi du 31 Juillet 1962 de trois éléments obligatoires, complétés, au besoin, par certaines indications facultatives.

Tout plan d'urbanisme directeur se présente donc avec la nomenclature suivante :

Un ou plusieurs documents graphiques. Sur ces plans cartographiques, on trace le zonage, c'est-à-dire la répartition de l'espace en zones suivant leur affectation aux différentes fonctions ou la nature des activités dominantes qui peuvent y être exercées (habitations, industrie, concurrence, administration, loisirs, réserves...). Mais on y indique aussi le tracé schématique des voies principales à conserver, à modifier, à créer avec leurs caractéristiques. Tout plan d'urbanisme comporte nécessairement un zonage. Différencier l'espace, le découper en espaces normalisés, classifier un territoire donné en zones dotées de statuts distincts et aux potentialités plus ou moins contrôlées est l'une des méthodes d'action privilégiée de l'aménagement urbain. Instrument de planification, instrument politique puisqu'il implique des choix, instrument économique et fiscal en raison de son impact sur les valeurs foncières, le zonage est aussi un instrument juridique en ce qu'il est opposable aux personnes publiques et privées.

Un règlement d'urbanisme ; il constitue la traduction juridique des documents graphiques. Le règlement fixe les règles et servitudes relatives à l'utilisation du sol. Généralement, il est divisé en deux parties : la première partie groupe les dispositions générales, c'est-à-dire des indications sur l'objet et le champ d'application du règlement ainsi que des précisions sur sa portée par

16 cf CS (Ch Adm.) arrêt n°3 du 1/4/64 compagnie France-Amérique. Arrêt reproduit dans l'ouvrage de Wodié et Bléou : La Chambre Administrative et sa jurisprudence – Economica 1981.P.118.

rapport aux autres législations. En outre, cette première partie précise la division en zone opérée ainsi que les règles qui leur sont communes. La deuxième partie du règlement énonce les dispositions applicables à chaque zone, spécifiquement.

Un programme justificatif constitue le troisième élément obligatoire du dossier plan d'urbanisme. Il s'agit d'un programme justificatif des solutions adoptées et qui, par ailleurs, décrit les phases de l'urbanisation future et propose l'échelonnement des opérations ainsi qu'une évaluation du coût des opérations à la charge de la puissance publique, avec le cas échéant, une répartition entre les diverses collectivités intéressées. Le programme justificatif, en fixant un échéancier des actions à entreprendre, consacre la fonction du plan directeur comme cadre de programmation des équipements publics.

On le voit, au regard de son élaboration et de sa portée technique et juridique, le plan d'urbanisme vient soumettre le périmètre qu'il couvre à son emprise et ce faisant, le fait échapper à la réglementation du domaine foncier rural. Pour le dire autrement, un périmètre couvert par un plan d'urbanisme, ne relève plus de la zone rurale, du domaine foncier rural et des autorités administratives qui en ont la gestion, il relève du domaine urbain.

A ce niveau, il est dommageable que la plupart de nos villes et agglomérations ne soient pas dotées de véritables plans d'urbanisme directeur. Nombreux sont les villes qui se présentent comme une addition de lotissements successifs opérés en dehors ou au mépris d'une vision globale traduite par un plan d'urbanisme directeur. Dans le meilleur des cas, ce dernier est remplacé par des documents de prévision à juridicité incertaine que les technocrates du développement urbain initient de leur propre chef sans référence à la législation en vigueur.

L'absence d'un véritable plan d'urbanisme constitue non seulement une limitation de taille à la réglementation de l'utilisation du sol urbain mais aussi, et surtout, à la rationalisation du développement d'une agglomération donnée. L'absence du plan d'urbanisme directeur, c'est la porte ouverte à toutes les incohérences et à l'anarchie urbaine. Aux grâces du spontané, il y'a lieu de préférer, si l'on veut véritablement maîtriser la croissance urbaine, les vertus de l'organisation avec la planification urbaine.

Il devrait en être de même des périmètres du territoire national intégrés ou classés "district" ou "ville" par les pouvoirs publics, lorsqu'ils ne sont pas couverts par un plan d'urbanisme.

2. L'ELEMENT ADMINISTRATIF : LES PERIMETRES CLASSES "DISTRICT" OU "VILLE", SELON LA LEGISLATION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Parmi les cinq (5) catégories de collectivités territoriales instituées par la loi N°2001-476 du 9 Août 2001, d'orientation sur l'organisation générale de l'administration territoriale, le "district", qui est défini comme une collectivité territoriale qui regroupe un ensemble de communes et de sous-préfectures, et la "ville", présentée comme un groupement de deux ou plusieurs communes contigües, au contraire de la région, du département et de la commune, se singularise par leur ossature ou composition urbaine. A bien d'égard, les agglomérations, les périmètres spatiaux qu'ils recouvrent correspondent à la ville au sens générique avec les caractéristiques qu'on lui reconnaît habituellement. Tel est du moins, l'enseignement qui se dégage de l'expérience ou de l'examen de l'organisation administrative du territoire. Jusqu'à ce jour, le législateur, lui-même est intervenu pour accorder le statut de "district" ou "ville" à de grandes agglomérations qui sont aussi les pôles de développement économique et politique.

Force est de constater que les pouvoirs publics, accordent très parcimonieusement ces deux statuts. Hormis Abidjan, qui, classé d'abord comme ville, est devenu par la suite district, seul Yamoussoukro a été érigé en district.

Le statut de ville, collectivité territoriale a été attribué, sur le fondement de la loi N°80-1182 du 17 Octobre 1980 à une seule entité : Abidjan.

La ville d'Abidjan se présentant comme une collectivité territoriale qui regroupait en son sein dix (10) autres communes (Adjamé, Abobo, Attécoubé, Cocody, Marcory, Port-Bouet, Plateau, Yopougon). Elle était donc une super-structure, une communauté urbaine englobant 10 communes. La ville d'Abidjan – collectivité territoriale, dont les limites géographiques fixées par la loi qui l'institue correspondaient à l'ensemble du territoire des 10 communes qui la composait a été, on le sait, supprimée à la faveur de la création du district d'Abidjan, par la loi N°2001-478 du 9 Août 2001 – quant au district de Yamoussoukro, il a été institué par la loi N°2002-44 du 21 Janvier 2002.

Il s'ensuit, que présentement, il n'existe en Côte d'Ivoire que deux districts : Abidjan et Yamoussoukro. Les limites de ces deux districts, aux termes de la loi, qui les crée, se confondent avec les limites du département d'Abidjan et de Yamoussoukro.

On observera à cet égard que si "la ville d'Abidjan" a été supprimée en 2001, pour laisser place au district qui l'a englobée, le statut de ville – collectivité territoriale existe toujours dans la réglementation des collectivités territoriales – ce statut peut être discrétionnairement attribué par le pouvoir exécutif par décret pris en conseil des ministres, à n'importe quel groupement d'au moins deux (2) communes contigües.

Mais qu'il s'agisse de la ville ou du district, leurs limites précises, leurs périmètres sont déterminés par la loi ou décret qui les constitue.

Que ce périmètre ainsi déterminé, soit par la suite couvert par un plan d'urbanisme ou non, nous proposons qu'il soit considéré comme périmètre urbain et par conséquent exclu du domaine foncier rural. Une telle suggestion se fonde essentiellement sur les compétences à forte connotation urbaine ou urbanistique reconnues à deux (2) collectivités territoriales de type particulier.

A cet égard, on rappelle que la loi N°2001-478 du 9 Août 2001 portant statut du district d'Abidjan met à sa charge, entre autres,

- La protection de l'environnement ;
- La gestion des ordures et autres déchets ;
- La planification de l'aménagement du territoire du district ;
- La lutte contre les effets néfastes de l'urbanisation.

Ces mêmes compétences ont été attribuées au district de Yamoussoukro.

En guise de conclusion à ce long chapitre, il importe de retenir que le domaine foncier urbain, qu'il faut assimiler au périmètre urbain dont les limites sont déterminées par la loi ou le décret, par suite de l'élaboration du plan d'urbanisme ou de la reconnaissance du statut de "district" ou de "ville", n'est, tout comme le domaine foncier rural avec lequel il est antagoniste, pas un régime juridique propre aux biens des personnes publiques, comme le sont le domaine public et le domaine privé. La spécificité du domaine foncier urbain est qu'il regroupe l'ensemble des terres situées en milieu urbain, quel que soit leur propriétaire, personne publique ou personne privée.

Paragraphe 2 : LE PASSAGE DU DOMAINE RURAL AU DOMAINE URBAIN

Les développements qui précèdent ont déjà révélé et analysé largement le principal mécanisme juridique de passages du domaine foncier rural (DFR) au domaine foncier urbain (DFU), qui s'opère par la planification urbaine, au travers notamment du plan d'urbanisme. Mais à côté de l'élaboration ou de la modification du plan d'urbanisme qui permet la transmutation du D.F.R en D.F.U, il y'a aussi le cas des occupations, concessions, et titres ruraux détenus par les particuliers.

A) LA TRANSMUTATION PAR LE PLAN D'URBANISME

Le mécanisme le plus usité pour le passage de terres rurales en terres urbaines reste les plans d'urbanisme. L'élaboration de ce dernier commence, comme indiqué précédemment, par la détermination du périmètre qu'il est appelé à couvrir et à régir. Celle-ci se fait par décret pris en conseil des ministres qui, ce faisant, fait entrer les terres du domaine rural dans le domaine urbain. En effet, dès lors qu'un terrain est couvert par un plan d'urbanisme approuvé (mais la prescription d'établissement du plan entraîne déjà l'application de mesures de sauvegarde), son utilisation doit être conforme à tout le moins compatible avec les règles et servitudes qu'il institue.

Au point de vue de la gestion administrative, les terres situées dans le périmètre du plan d'urbanisme relèvent de la compétence du ministre en charge de la construction et de l'urbanisme. Les services administratifs chargés de la gestion du domaine rural sont incompétents pour définir l'utilisation ou la mise en valeur d'une terre rurale qui se trouverait englobée dans le périmètre couvert par le plan d'urbanisme.

C'est le lieu d'insister sur l'importance de la concertation dans l'élaboration du plan d'urbanisme. L'objectif à viser est de faire participer toutes les administrations et tous les acteurs du développement harmonieux de l'espace territorial concerné. L'ambition de rationalisation du développement de l'agglomération que porte le plan d'urbanisme, sa portée juridique, son incidence économique et fiscale, son impact sur l'exploitation des terres exigent que son élaboration soit l'affaire de tous, même si un maître d'œuvre en assure la fabrication technique. Le Ministre et l'administration en charge de la gestion du domaine foncier rural, ne sauraient sans invraisemblance, ne pas être associés ou participer à l'élaboration des documents d'urbanisme.

Normalement, la détermination du périmètre à couvrir par un plan d'urbanisme comme son approbation sont discutées et décidées en conseil des ministres, donc en présence du Ministre en charge de l'Agriculture, en plus de la participation des services de ce ministère aux consultations qui balisent son élaboration.

Quoi qu'il en soit, le plan d'urbanisme, une fois approuvé et rendu public, est un acte réglementaire qui s'impose à tous : personnes publiques comme personnes privées.

B) LA TRANSFORMATION DES TITRES FONCIERS RURAUX EN TITRES FONCIERS URBAINS

La pratique est fréquente : lorsque l'urbanisation s'accroît et que le périmètre urbain se rapproche ou englobe les terres rurales ou les champs détenus par des particuliers, ceux-ci prennent l'initiative de les transformer en terrains urbains, en saisissant l'administration.

A notre connaissance, il n'existe aucune procédure formellement organisée par un texte normatif. Mais une certaine pratique administrative orchestrée par le ministère de la construction et de l'urbanisme (dans l'ignorance du ministère de l'agriculture qui pourtant a délivré les titres d'occupation à ces particuliers), y supplée. Le Ministre en charge de l'urbanisme à qui la demande de transformation est adressée par le particulier, procède à l'annulation de la clause indiquant que la terre en cause est destinée à une opération agricole qui figure généralement dans l'acte de concession provisoire ou sur le titre foncier, et établit, en lieu et place, un nouvel acte d'occupation avec une "mise en valeur" **urbaine. Lorsque le terrain en cause a fait l'objet d'inscription à la conservation foncière, le Ministre en charge de la Construction et de l'Urbanisme, transmet à cette dernière, un arrêté de radiation de la concession rurale pour l'inscription de l'arrêté de concession urbaine.**

On observera qu'en ce qui concerne les terrains inclus dans une zone d'aménagement différé (ZAD), la transformation des concessions rurales en concessions urbaines pour la construction d'immeubles doit, selon la réglementation y afférente, "faire l'objet d'un avis favorable du Ministre en charge de l'Agriculture".

Il advient aussi, que lorsque le terrain rural en cause est **d'une contenance importante**, le Ministre en charge de l'urbanisme et de la construction, par l'approbation du lotissement privé initié par le particulier transforme ce terrain rural en terrain urbain.

Bien entendu, la transformation des terrains ruraux détenus par des particuliers, en terrains urbains, peut procéder aussi de l'initiative des pouvoirs publics (Etat ou collectivités territoriales), lorsqu'il s'agit de terrains coutumiers, au pourtour de la ville. Ils y procèdent par un recours au mécanisme de la purge des droits coutumiers, dont la procédure a été organisée par le décret N°96-884 du 25 Octobre 1996. On ajoutera que lorsque le terrain à urbaniser fait l'objet d'un véritable titre de propriété, **des titres fonciers ruraux**, les pouvoirs publics, à défaut d'accord amiable, peuvent recourir à l'expropriation pour cause d'utilité publique, laquelle se trouve facilitée par le fait que, généralement, les plans d'urbanisme qui définissent, entre autres, les zones à urbaniser déclarent l'utilité publique des opérations que leur application exige.

CHAPITRE III : L'EXCLUSION DES ZONES D'AMENAGEMENT DIFFERE (Z.A .D)

Le décret n°82. 262 du 17 mars 1982 abrogeant celui n°80.100 du 18 janvier 1980 porte création de la zone d'aménagement différé (Z.A.D). En son article 2 ce décret indique : « Il est créé au pourtour de l'agglomération d'Abidjan une Zone d'Aménagement Différé (Z.A.D) dont les limites sont définies par le plan annexé au présent décret et daté du 31 décembre 1981. La zone d'aménagement différé comprend les communes et les sous-préfectures de Dabou, de Grand-Bassam, de Jacqueville et le cordon littoral faisant partie de la sous-préfecture de Jacqueville ».

La zone d'aménagement différé "ZAD" créée au pourtour d'Abidjan, constitue un territoire de protection sur lequel l'Etat exerce des mesures de sauvegarde par un contrôle spécial des transactions immobilières et des cessions foncières qui s'y exercent. L'étendue de ce territoire peut varier selon une opportunité jugée par l'administration. A ce jour le territoire de la ZAD, soigneusement délimité de manière énumératrice, comprend les communes d'Abidjan, de Dabou, de Grand-Bassam et de Jacqueville, les sous-préfectures d'Anyama et de Bingerville et le cordon littoral faisant partie de la sous-préfecture de Jacqueville.

L'objectif de la Z.A.D est de permettre la réalisation d'un plan d'aménagement ultérieur. Par conséquent, il s'agit d'un instrument privilégié de la politique foncière des collectivités visant à éviter toute spéculation intempestive et toute construction inopportune à l'intérieur de la zone délimitée.

Paragraphe 1 : LA PORTEE JURIDIQUE

Si l'administration détient de larges pouvoirs sur la Z.A.D, ceux-ci ne sont pas sans limites.

A) POUVOIRS DE L'ADMINISTRATION SUR LA ZAD

L'autorisation administrative et le sursis à statuer constituent les deux pouvoirs dévolus à l'administration en vue de surveiller et de protéger la ZAD.

Toute transaction immobilière, toute demande d'immatriculation, sont soumises à l'autorisation du Ministre chargé de l'urbanisme. Les concessions urbaines ou rurales sont soumises à l'approbation conjointe des Ministres chargés de l'urbanisme d'une part et de l'agriculture de l'autre.

Pendant un délai maximum de deux ans, toute opération de nature à modifier sensiblement l'état des lieux, tout lotissement, ou toute ouverture d'établissement classé, peuvent faire l'objet d'un sursis à statuer.

B) LES LIMITES DES POUVOIRS DE L'ADMINISTRATION

Si les décisions de sursis à statuer excèdent deux ans, le pétitionnaire ou le titulaire du droit d'occuper le sol peut exiger de l'administration le rachat du terrain ou son échange par une parcelle équivalente en valeur et en quantité.

La gestion se fait en liaison avec la Direction du Domaine urbain et la Direction du Domaine rural.

Par le passé, dans les cas limites des villes en extension, un accord sur la compétence de gestion était conclu dans chaque cas particulier entre le ministère chargé de l'urbanisme et le ministère de l'agriculture.

Paragraphe 2 : LES RAISONS ET LES CRITERES DE LA CREATION DE LA Z.A.D

Après avoir exposé les raisons de création de la ZAD, on indiquera les critères de sa constitution.

A) LES RAISONS DE CREATION ET ACCES A LA Z.A.D

Compte tenu de l'évolution de l'agglomération d'Abidjan, il a été nécessaire d'instituer un espace de réserve et de contrôle dont la gestion stricte est soumise de façon spéciale à l'autorité de l'administration dans le respect des fonctions déterminées pour chaque zone déjà existante.

Une zone industrielle a été prévue dans la commune de Grand-Bassam qu'il conviendrait de délocaliser eu égard à l'avènement de la zone franche. Et cette zone industrielle prévue se trouve en bordure de la mer, ce qui est une mauvaise localisation. Elle gagnerait à être resituée dans le prolongement de la zone franche.

Compte tenu du développement futur de la ville, le cordon littoral constitue un blocage. Il a fallu se tourner vers la terre ferme d'où l'intégration à la Z.A.D de Dabou et de Bingerville qui présentent moins de risque ainsi qu'Anyama.

B) LES CRITERES DE CONSTITUTION DE LA Z.A.D

Au regard de ses objectifs, un certain nombre d'éléments doivent être mis en avant selon nous pour constituer une ZAD.

En première analyse on cherchera à réserver une extension égale de l'agglomération dans toutes les directions à partir de son centre.

Dans le cas contraire, la dissymétrie devra être amplement justifiée par les conditions géographiques, naturelles et économiques, locales.

Sauf exception, le périmètre sera fixé de telle sorte que la surface effectivement offerte à l'extension exclue les zones inconstructibles ou trop difficilement constructibles (terrains rocheux, pente supérieure à 15%, zones basses marécageuses, plantation de rapport en production durable).

En principe toutes les villes et communes sont tenues d'avoir une Z.A.D. Mieux, en 1980 compte tenu de l'évolution démographique de la Côte d'Ivoire, il avait été suggéré que chaque agglomération de plus de 10000 habitants doit être tenue de procéder, avec l'aide de l'Etat à la constitution d'une réserve urbaine égale à quatre fois sa superficie actuelle, ce qui serait constitutif de sa Z.A.D.

Paragraphe 3 : LA TRANSFORMATION DES TERRAINS RURAUX INCLUS DANS LA Z.A.D EN TERRAINS URBAINS

Deux hypothèses sont à privilégier.

A) CONCESSION FONCIERE RURALE - CONCESSION FONCIERE URBAINE

Le passage d'une concession provisoire à vocation rurale à une concession à vocation urbaine s'opère d'une manière simple. La procédure consiste à annuler les clauses de nature rurale et à les remplacer par des clauses à vocation urbaine. C'est le ministère en charge de l'urbanisme qui procède à cette transformation.

B) BAIL EMPHYTEOTIQUE A VOCATION RURALE-CONCESSION FONCIERE URBAINE

C'est l'hypothèse où le développement urbain touche une parcelle privée dont le titulaire détient un bail emphytéotique à vocation rurale sur sa parcelle. On procède à l'annulation de la clause indiquant que le titre est destiné à une opération exclusivement agricole. (Dans l'arrêté de concession définitive).

Sur demande de l'intéressé au M.C.U.H ; celui-ci introduit un arrêté de radiation de la clause. L'arrêté est envoyé pour diffusion à la conservation foncière car c'est la conservation foncière qui radie le 1^{er} arrêté et inscrit l'autre arrêté.

Si le bail Emphytéotique a été cédé, à une autre personne, l'Etat ne renouvellera pas le bail. En ce qui concerne le solde qui n'a pas été amodié sous forme de bail emphytéotique. Il arrive que des personnes bénéficiaires de baux (propriétaires de baux) ne sachent pas comment elles ont obtenu les droits sur la terre.

La solution normale c'est une négociation avec l'Etat parce qu'il demeure le propriétaire qui a donné la terre sous forme de location, de bail Emphytéotique. Et lorsque le bail entre temps arrive à expiration, l'Etat récupère le sol et si le bénéficiaire a opéré une mise en valeur par des cultures, l'Etat ne renouvellera pas le bail et indemnise l'intéressé pour sa culture.

Des exceptions peuvent intervenir avant l'expiration du bail.

C'est le cas lorsque le preneur a vendu le bail à un autre preneur qui a payé les droits sur le sol et l'administration détient les preuves de ce que le terrain a été acheté et les détenteurs coutumiers du sol ont reçu le montant du prix du terrain.

Dans la mesure où le titre foncier est déjà créé, si l'acquittement du prix du terrain s'est effectué sur la base d'un acte notarié qu'il a en sa possession, l'Etat peut (doit) établir au profit de l'acquéreur une concession provisoire mettant le propriétaire virtuel, en voie d'obtention d'une concession définitive, d'un titre foncier, d'un certificat de propriété.

Après cette situation exceptionnelle, il faut procéder à une autre négociation avec les détenteurs coutumiers du sol.

L'Etat partage les droits sur le sol entre l'ancien bénéficiaire du bail emphytéotique et lui-même. Et la part de l'Etat sera mise en réserve en vue de son attribution à d'autres demandeurs plus prompts à mettre la terre en valeur. Et l'autre partie sera attribuée aux détenteurs coutumiers du sol. Le plus souvent c'est un lotissement qui est fait au bénéfice des représentants des trois intérêts cités plus haut.

Observation : Il apparaît que des détenteurs de titres ainsi transformés s'adressent encore au Ministère de l'Agriculture pour faire valoir leurs premiers documents devenus juridiquement non valables. En tout état de cause, pour éviter ces dysfonctionnements il serait souhaitable que la transformation des titres indiqués ci-haut, se fasse en concertation avec le Ministère de l'Agriculture.

CHAPITRE IV : L'EXCLUSION DU DOMAINE FORESTIER CLASSE

La Côte d'Ivoire, pays agricole s'est dotée très tôt d'une législation spécifique aux forêts. Le texte de base c'est la loi du 10 Décembre 1965 et son décret d'application N°78-231 du 15 Mars 1978.

Les forêts y sont définies comme des formations végétales dont les fruits exclusifs ou principaux sont des bois d'œuvre et d'ébénisterie, d'industrie, de service, des bois de chauffage et à charbon et pris accessoirement, peuvent produire d'autres matières comme le bambou, les écorces, le latex, les résines, les gommes, les graines et les fruits. Dans cette définition, les forêts ne sont plus des terrains mais des formations végétales.

Cette distinction qui est en pratique difficile à mettre en œuvre, pose le problème de la pertinence de rechercher qui est propriétaire de l'arbre.

Par ailleurs, au potentiel ligneux, il faut ajouter les produits forestiers non ligneux, notamment les plantes médicinales ou alimentaires, les fruitiers sauvages, les plantes de service (bambous, rotins) dont les possibilités de valorisation sont diversifiées et importantes.

Le texte procède à une classification du domaine forestier en trois catégories :

- Domaine forestier permanent ;
- Domaine forestier rural ;
- Domaine forestier des particuliers et des collectivités.

Le domaine forestier rural constitue une réserve progressivement déclassée pour les activités agricoles. Sur ce domaine, tout ivoirien ou non peut constituer une plantation sous réserve de respecter la réglementation en vigueur.

Quand au domaine forestier permanent, il est constitué des parcs nationaux et des réserves d'une part, et, des forêts classées d'autre part.

Les parcs nationaux sont des aires protégées destinées à la propagation, la protection, la conservation et à l'aménagement de la végétation et des populations d'animaux sauvages, ainsi qu'à la protection des sites, des paysages ou des formations géologiques de valeurs scientifiques ou esthétiques particulières dans l'intérêt et la récréation du public. Les parcs nationaux au nombre de huit (8) ainsi que les réserves naturelles intégrales ont été incorporés dans le domaine public de l'Etat par la loi N°2002-102 du 11 Février 2002, relative aux parcs nationaux et réserves naturelles.

Quant aux forêts classées qui constituent, à côté des parcs nationaux et réserves, l'autre composante du domaine forestier permanent de l'Etat, elles ont été expressément exclues par la loi du 23 Décembre 1998 du domaine foncier rural.

Les forêts classées se donnent comme des formations végétales instituées par arrêté du Ministre de l'Agriculture sur lesquelles tous droits sont interdits aux particuliers sauf les droits d'usages réservés aux riverains et soigneusement réglementés.

Paragraphe 1 : INTERETS DES FORETS CLASSEES

Ces forêts présentent des intérêts majeurs les rendant indisponibles par la procédure spéciale de classement.

Les forêts classées sont indisponibles car elles servent au fonctionnement de divers services publics ou elles sont mises à part pour une utilisation à venir. Cela peut être :

- la défense nationale pour servir de couverture aérienne aux troupes militaires, beaucoup de forêt sont classées près des frontières ;

- salubrité publique pour purifier l'atmosphère par exemple la forêt du BANCO ; beaucoup de forêt attenantes aux grandes villes sont classées exemple ;

- conservation des sols, pour l'agriculture, les déchets de bois créent des nuisances ;

- humidification de l'atmosphère les arbres rejettent par évaporation d'énormes quantités d'eau puisées par les racines ;

- réserves de coupes industrielles. Les forêts classées peuvent provenir d'espaces qui ont été replantés c'est ce qu'on appelle la reforestation ;

- protection de l'environnement ;

- maintien de l'équilibre écologique ;

- Etc.

De tels arbres peuvent faire l'objet de coupes rémunératrices à période déterminée par exemple tous les 50 ans.

Paragraphe 2 : PROCEDURE DE CLASSEMENT DES FORETS

Le classement consiste à mettre en réserve un périmètre forestier déterminé qui va faire l'objet d'une protection rigoureuse pour les objectifs ci-dessus rappelés.

Les forêts classées sont instituées par arrêté pris à l'initiative du Ministère en charge de l'Agriculture.

Le décret n° 66-428 du 15 décembre 1966 fixe les procédures de classement et de déclasserment des forêts domaniales.

Le classement d'une forêt s'effectue par une série d'opérations administratives qu'on peut systématiser ainsi :

La reconnaissance du périmètre à classer et des droits qui s'y exercent. Elle se traduit par l'établissement d'un avant-projet par le fonctionnaire de l'administration localement compétent ;

La transmission de l'avant projet au Préfet du département qui à son tour, le transmet avec son avis au Ministre en charge des forêts. Dans un délai d'un mois cet avant projet est retourné au Préfet avec toutes les indications utiles pour la poursuite de la procédure, s'il y a lieu de l'entreprendre ;

L'affichage du projet de classement par le Préfet. Il porte ainsi à la connaissance de ses administrés le projet de classement. Les habitants qui ont des droits autres que des droits d'usage à faire valoir sur les parties de la forêt à classer, peuvent faire opposition dans le délai d'un mois à compter du jour d'affichage. A l'expiration du délai d'affichage (un mois), le Préfet réunit une commission de classement dont la composition est fixée par un arrêté du ministre en charge des forêts. Il revient à celle-ci de déterminer quels sont les droits dont le maintien est compatible avec les fins du classement ;

L'arbitrage et la reconnaissance des droits des opposants par la commission. Celle-ci établit un procès verbal qui est transmis au Ministère de l'Agriculture avec avis du Directeur Départemental de l'Agriculture.

L'arrêté de classement du Ministre en charge de l'Agriculture intervient après que le dossier a été communiqué pour avis au receveur des domaines (au conservateur).

On observera que si au moment du classement de certaines forêts, il préexiste des plantations voire des villages à l'intérieur des forêts à classer, ceux-ci ne doivent pas faire obstacle au classement mais être reconnus par l'administration comme des enclaves à distraire des forêts classées. Quand il s'agit de cultures vivrières, les cultivateurs accepteront parfois de s'installer après récolte en dehors de la zone à classer. Beaucoup de forêts classées font l'objet d'infiltrations et de grandes plantations et de gros villages s'y développent sans que l'administration forestière arrive à empêcher ces occupations illégales ou à y mettre fin.

Il y'aurait selon les services de l'administration des eaux et forêts deux cent dix huit (218) forêts classées dans notre pays. La plupart de ces forêts ont été à l'époque coloniale. La superficie de nos forêts classées reste approximative.

Les techniques de classement pour être efficaces doivent s'accompagner de l'immatriculation foncière des forêts classées afin de mieux les protéger. Actuellement, les forêts classées, sont gravement amputées par les occupations anarchiques, intempestives. Or les défrichements qu'il s'agisse d'abattage ou de débroussaillage de la végétation ligneuse, suivis ou non d'incinération sont interdits dans le domaine forestier classé.

Paragraphe 3 : LA PROCEDURE DE DECLASSEMENT DES FORETS

Le déclassement des forêts classées s'opère après l'avis d'une commission créée à cet effet, par un simple arrêté pris par le Ministre en charge des forêts sur le fondement du décret N°66-428 du 15 Septembre 1966. L'article 1 de ce texte dispose « le classement et le déclassement des forêts domaniales sont prononcés par arrêté du Ministre délégué à l'Agriculture ». En d'autres termes, ce texte aligne la procédure du déclassement sur celui du classement. Dans la réalité, sur la base de cette disposition, les différents Ministres en Charge de la forêt ont procédé, dans la facilité qu'organise ce décret, à de nombreux déclassements pour satisfaire les multiples demandes de forêts, et de terrains. Les populations villageoises ou riveraines ne sont pas toujours les bénéficiaires de ces déclassements. Les politiciens, les personnes introduites dans l'appareil de l'Etat et ceux qui ont des positions sociales importantes ont été souvent les attributaires de ces forêts déclassées. La persistance de l'idéologie physiocrate pousse de nombreux ivoiriens à vouloir accéder par tous les moyens à la terre.

Mais il reste à se demander, si au regard des dispositions du décret N°78-231 du 15 Mars 1978, fixant les modalités de gestion du domaine forestier de l'Etat, cette procédure de déclassement qui fait la part belle au Ministre en charge des forêts, par recours à un simple arrêté est légal ? En effet, l'article 7 du décret précité donne à lire, « le domaine forestier permanent de l'Etat aussi bien dans ses surfaces que dans ses limites, ne pourra être réduit que par décret pris en conseil des ministres ». Manifestement, ce décret abroge implicitement la procédure de déclassement prévue par le décret de 1966. On peut être fondé à soutenir que les déclassements qui interviennent sur la base de simples arrêtés du Ministre en charge des forêts sont entachés d'irrégularité.

Par delà même cette position juridique, il apparaît pour le moins étonnant, qu'au regard des enjeux et des objectifs assignés aux forêts classées pour la protection de l'environnement et de l'équilibre écologique, une seule autorité administrative, par un simple arrêté, puisse discrétionnairement déclasser une forêt et l'offrir à l'accaparement privatif de quelques uns !!!

CONCLUSION PARTIELLE

Les quatre domaines fonciers analysés ci-avant, ne font pas partie du domaine foncier rural. Ce dernier couvre donc l'ensemble du territoire national à l'exclusion du domaine public, des périmètres urbains, des ZAD officielles et de forêts classées. L'identification de la consistance du domaine foncier rural implique de circonscrire et de soustraire ces quatre catégories de biens fonciers.

II^{ème} PARTIE : L'ACCES AU FONCIER RURAL ET LE STATUT DE L'ARBRE DANS LES DIFFERENTS DOMAINES FONCIERS

Naguère, la terre et la forêt étaient perçues dans une liaison fusionnelle. Le régime foncier convoyait celui de la forêt et des arbres qui la composaient, au point où depuis l'époque coloniale, la présence de forêts apparaissait comme la preuve la plus visible de la vacance et de l'absence de maître d'une terre qui va être ainsi domaniaisée. Aujourd'hui, force est de constater que, sous la poussée de la valorisation marchande du bois d'œuvre, de l'agriculture et de l'urbanisation, le divorce, à tout le moins, la dissociation est consommée.

Se situant dans cette perception, la loi sur le domaine foncier rural réalise la coupure entre le fonds de terre et son couvert végétal, la forêt. Au travers de diverses modalités, elle permet aux particuliers d'accéder à la terre. Mais, elle laisse en suspens, la question de la propriété de l'arbre naturel ou planté sur les terres du domaine rural. A qui appartient l'arbre qui s'y trouve ? A l'Etat ? A la collectivité territoriale ? Au propriétaire foncier ou au locataire du terrain ? Le statut de l'arbre qui s'y trouve peut-il être identique à celui qui pousse sur les autres domaines fonciers ?

Ces interrogations auxquelles la loi (code civil) et la jurisprudence fournissent les réponses appropriées, et aussi compte tenu de nos observations antérieures qui y sont relatives, n'appellent ici, que de brefs développements.

CHAPITRE I : L'ACCES A LA TERRE RURALE

La terre est le moyen de production principal de la grande majorité des habitants de la Côte d'Ivoire, nationaux ou étrangers, vivant de l'agriculture. Presque tout le monde, y compris les cadres, les citadins, et les femmes qui entendent battre en brèche les traditions et coutumes qui leur réservaient que quelques bas-fonds et quelques friches¹ veulent accéder à la terre, à l'heure de l'individualisation des droits fonciers. La volonté des uns d'accéder à la terre, la détermination des autres de les en exclure pour s'en accaparer ou pour marquer leur identité ethnique, provoquent des conflits dont le règlement appelle l'intervention de l'Etat.

Le souci d'apporter la sécurité foncière en clarifiant les droits fonciers mais aussi, l'importance économique et politique de la terre rurale amènent l'Etat

1 voir : KONE Mariatou : Les femmes et l'accès à la terre en milieu rural. In regards sur le foncier rural en CI. Les éditions du CERAP-NEI, 2003 P512 et SUIV.

ivoirien, à l'exclusion des autres personnes publiques, à s'en assurer la maîtrise et procéder à sa répartition aux particuliers au travers diverses modalités. Le rappel des enjeux du foncier rural (P1) sera suivi de l'analyse des modalités d'accès aux terres du domaine foncier rural (P2).

Paragraphe 1 : LES ENJEUX DU FONCIER RURAL

En milieu rural, plus encore que dans les espaces urbains, la question foncière qui se ramène à la définition des rapports des hommes à la terre, c'est-à-dire, le droit de la terre et les droits sur les terres, revêt une importance de premier ordre. Les enjeux fonciers y sont considérables et souvent conflictuels. Qu'il s'agisse des règles applicables à l'appropriation, à la détention, à l'usage de la terre, aux cultures et pâturages qui s'y déroulent, tout ce qui touche à l'appartenance et au contrôle de l'accès à la terre est essentiel. Si, pour les Etats industrialisés, la primauté et l'importance économique de la terre se sont largement estompées sinon disparues, il n'en va pas de même pour les Etats africains, tels la Côte d'Ivoire qui est un pays agricole. La terre demeure encore et pour longtemps, une donnée essentielle du développement économique et de la structuration sociale et identitaire.

La question foncière rurale, est présentement, au cœur des luttes et des transformations sociales et économiques et à bien d'égards, de la construction de l'Etat ivoirien lui-même. La définition du statut des sols et surtout la détermination des titulaires des droits portant sur les terres rurales engendrent des conflits avec souvent des débordements sanglants. Nombreux sont ceux qui ont diagnostiqué la question du foncier rural comme l'une des causes fondamentales de la crise ivoirienne débutée avec le coup d'état de Décembre 1999 et poursuivie avec la guerre civile à partir de Septembre 2002.

Le fait est que, les terres rurales sont en partage. Si, naguère, dans la Côte d'Ivoire précoloniale, la terre était perçue comme une divinité ou un don des dieux, un bien collectif inaliénable, aujourd'hui, elle est avant tout, un instrument de production, une source d'enrichissement ou de reconnaissance notabiliaire. Désormais, elle fait l'objet de marchandisation. Les ventes et les appropriations font fondre le capital foncier des communautés ethniques, des villages et des familles. Dorénavant, la valeur économique et sociale de la terre l'emporte sur sa valeur ontologique.

Sur l'ensemble du territoire ivoirien et singulièrement dans les zones forestières, les enjeux que suscitent les terres rurales, en font des espaces disputés. Leur accaparement ou leur contrôle génère des conflits complexes qui voient

s'affronter des revendications puisées à de sources ou légitimités diverses et contradictoires. La recherche du tribut foncier transforme la moindre parcelle en forteresse à prendre ou à défendre. Pour ce faire, on recourt aux arguments ethnologiques, historiques et juridiques si possible, à la force sinon. Paysans, allochtones, autochtones, jeunes, cadres, femmes, étrangers, hommes politiques, luttent pour l'accaparement des terres.

Les disputes et les conflits dont les terres sont l'objet sont d'autant plus âpres en milieu rural que la Côte d'Ivoire reste un pays qui tire l'essentiel de sa substance économique de l'agriculture. De plus, celle-ci est extensive, dévoreuse de forêts, et de terres vierges qui, par voie de conséquence, d'année en année, se raréfient. Dans ces conditions, la disponibilité des terres va se révéler d'autant plus problématique que le pays connaît une forte croissance démographique et un taux d'immigration élevé.

Beaucoup d'allochtones et d'étrangers (surtout Burkinabés et Maliens) encouragés par le slogan politique lancé par le Président HOUPHOUET Boigny : « la terre appartient à celui qui la met en valeur », se sont installés, à partir de diverses conventions avec les autochtones, sur les terres propices à l'agriculture (ouest, sud-ouest). Mais, ces mouvements de colonisation agraire provoquent le mécontentement et quelques fois, la révolte des autochtones qui n'entendent pas se faire spolier ou déposséder de leurs terres coutumières.

Le fait est que, dans cette course effrénée à l'accès à la terre, les droits coutumiers, condamnés à disparaître, parce que perçus par l'Etat moderne à la suite de l'Etat colonial, « comme des droits obscurs, des entraves au développement », du fait de profond enracinement sociologique et de la légitimité que les populations y attachent, ont survécu aux condamnations et textes de crucifixion.

Non seulement, les droits coutumiers renaissent de leurs cendres, mais de plus, ils se transmuent en droits de propriété, cessibles, qui viennent contester voire hanter les droits fonciers modernes que l'Etat attribue et promeut. Devant la vitalité des droits coutumiers, les pouvoirs publics se verront contraints de revenir sur leur condamnation. Ils leur donnent droit de cité. Ainsi le décret N°71-74 du 16 Février 1971, leur accorde une reconnaissance de jure. Toutefois, leur portée juridique est minorée en ce qu'ils sont considérés « comme de simples droits d'usages sur les terrains domaniaux, personnels à ceux qui les exercent ».

C'est dire que l'Etat ivoirien ne s'est jamais désintéressé de la question foncière qui est une exigence du développement. Au lendemain de l'indépendance, l'Etat ivoirien, qui bénéficiait d'un important héritage

réglementaire relatif au foncier, interviendra pour s'assurer la maîtrise, le monopole de la gestion foncière. Ainsi, peut-il, à la fois, aliéner les terres, contrôler leur utilisation, sécuriser la propriété et les transactions foncières.

Au travers diverses reformes, dont la première, avec la loi non promulguée du 20 Mars 1963, l'Etat se voudra, idéologiquement, le « nouveau maître de la terre ». Comme pour succéder à l'institution traditionnelle régulatrice des rapports sur la terre. Ainsi, toutes les terres non immatriculées, en pratique, les terres coutumières, vont être domanialisées au profit de l'Etat.

Devenu ainsi propriétaire et partant, gestionnaire de la quasi-totalité des terres rurales, l'Etat, au travers de lettres d'attribution et de concessions foncières, procède à leur redistribution au profit des entités et particuliers désireux d'accéder à la terre, et garantit à ceux-ci les droits qu'ils détiennent sur les terres qu'après mise en valeur, ils ont fait immatriculées.

Mais, la persistance des droits coutumiers, que le décret N°71-74 du 16 Février 1971, n'est pas arrivé à canaliser et qui continuent de réguler une part importante des rapports des communautés rurales et des individus à la terre, ce qui aboutissait à la juxtaposition de deux systèmes juridiques de gestion des terres (un système de droit moderne et un système de droits coutumiers) génératrice de confusion et d'insécurité, va contraindre l'Etat ivoirien à revenir sur la question foncière rurale.

Ainsi est intervenue l'importante loi N°98-750 du 23 Décembre 1998, qui crée et organise « le domaine foncier rural ». Cette loi, votée de façon œcuménique par tous les courants politiques ivoiriens, outre qu'elle remédie à la situation jugée anormale « d'un pays essentiellement agricole qui ne disposait pas de véritable législation foncière », vise à résoudre, à tout le moins, à prévenir les conflits fonciers en milieu rural, à apporter la sécurité foncière de plus en plus réclamée par les exploitants agricoles².

Paragraphe 2 : LES MODALITES D'ACCES AU FONCIER RURAL

Il ressort de l'article 1 de la loi du 23 Décembre 1998 que l'admission à la propriété foncière rurale est limitée à l'Etat, aux collectivités publiques et aux personnes physiques Ivoiriennes.

En dehors de l'appropriation privative, tout le monde, ivoiriens, étrangers et personnes morales peut accéder aux terres du domaine foncier rural. Sans doute, la loi fait la part belle à l'accès au sol par la voie de contrats de location

² voir ZALO Leon Désiré : Présentation et explication de la loi N°98-750 du 23 Décembre 1998 relative au domaine foncier rural.Op.cité.

conclus par les personnes concernées avec l'Etat, elle ne fait pas pour autant table rase du passé. Elle n'abolit pas les droits même non immatriculés revendiqués avant son édicition ; tout au contraire, elle organise des procédures de consolidation de ces droits obtenus par voie coutumière ou administrative.

A) LA CONSOLIDATION DES TITRES COUTUMIERS

D'après l'article 65 du décret foncier de 1932, pour avoir accès au livre foncier les terrains détenus selon la coutume doivent faire l'objet d'un certificat foncier établi après enquête publique pour indiquer comment le bien a été obtenu. C'est ce mécanisme que la loi foncière de 1998 et son décret d'application N°99.594 relatif à l'application de cette loi au domaine foncier rural ont reconduit et en ont fait un dispositif essentiel de la nouvelle loi.

La loi du 23 Décembre 1998 reconnaît les droits coutumiers. A bien des égards, on peut soutenir que la principale innovation de celle-ci par rapport à la loi du 20 Mars 1963 ou « domaine national » Sénégalais, réside dans la reconnaissance et le maintien temporaire des droits coutumiers. Le caractère temporaire de cette reconnaissance est mis en relief par l'article 2 de la loi qui définit le domaine foncier rural en dévoilant sa composition. Il comprend à titre transitoire des « terres du domaine coutumier », par contre, à titre permanent, la notion de domaine coutumier disparaît au profit « des terres sans maître » qui, aux termes de l'article 6, appartient à l'Etat.

Les droits coutumiers, comme indiqué ci-dessus, doivent être transformés par le canal du certificat foncier et de l'immatriculation en droit moderne, dans un délai de dix (10) ans à compter de la publication de la loi sur le domaine foncier rural, faute de quoi, ils sont éteints, et les terres en cause deviennent des « terres sans maître ». Tant que cette prescription extinctive ne serait pas intervenue, les droits coutumiers et les transactions qui s'y sont déroulées, sont reconnus par la loi (ce délai de prescription étant survenu le 13 janvier 2009, une loi sera prise pour le prolonger à nouveau d'un délai de dix (10) ans). Ainsi, les locations, les ventes, les donations, les transmissions successorales, dont les terres coutumières ont été l'objet, sont aussi reconnues par la loi. L'article 3 est explicite à cet égard : le domaine foncier rural n'est pas constitué seulement des terres sur lesquelles s'exercent des « droits coutumiers conformes aux traditions », mais aussi des terres sur lesquelles portent « des droits coutumiers cédés à des tiers ».

B) LA CONSOLIDATION DES TITRES ADMINISTRATIFS

Outre les droits coutumiers, la loi entérine les concessions foncières provisoires antérieures à sa publication. Le décret N°99-595 du 13 Octobre 1999, organise les

procédures de consolidation des droits des concessionnaires provisoires. Ce texte distingue le cas des « concessions provisoires sous réserve des droits des tiers » et le cas des « concessions provisoires pures et simples ». Les titulaires de celles-ci peuvent requérir, selon les cas, l'attribution de la pleine propriété ou l'octroi de contrats de location, alors que les titulaires de celles-là doivent requérir l'immatriculation pour consolider leurs droits d'occupation des terres concédées par l'administration.

Le détenteur d'une concession provisoire pure et simple, formule une requête au bout de 3 mois. S'ensuit une publicité par affichage à la préfecture, à la sous-préfecture, au village, à la communauté rurale, (il faut préciser qu'en l'état actuel des textes la communauté rurale n'existe plus dans l'ordonnancement juridique Ivoirien.), à la région, à la commune, et à la chambre d'agriculture.

Les contestations éventuelles sont instruites par l'autorité administrative compétente c'est-à-dire le sous-préfet. L'immatriculation est faite au nom de l'Etat purgeant ainsi le terrain ou la parcelle de tous droits des tiers. La parcelle est ensuite vendue ou louée au concessionnaire (art 21). Le décret n° 99.595 du 13 octobre 1999 fixant la procédure de consolidation des droits des concessionnaires provisoires indique, en son article 14 : « Les dispositions du présent décret s'appliquent à tous les cas d'occupation du domaine foncier rural dûment autorisés par les autorités compétentes ». On peut dans ce contexte parler des actes suivants : permis d'habiter, lettre d'attribution, lettre de mise en réserve, autorisation d'exploitation, et les contrats de toutes sortes.

C) LES LOCATIONS

Avec la loi du 23 Décembre 1998, les modes d'accès à la terre utilisés jusque là par l'administration, telle la concession, la lettre d'attribution, les permis ou autorisations d'occuper, sont abandonnés au profit exclusif de la location. Aux termes de l'article 22, les terres du domaine foncier rural immatriculées au nom de l'Etat sont mises à la disposition des particuliers « par des contrats conclus directement entre l'administration et les personnes concernées ». Il s'avère ainsi que l'Etat n'entend plus dilapider son patrimoine foncier rural par des attributions privatives. Désormais, il accorde par la location la seule jouissance des terres pour des périodes déterminées et garde la nue-propriété de celles-ci.

L'Etat procède, soit par location simple, soit par bail emphytéotique.

1. LES LOCATIONS SIMPLES

A la suite d'une demande d'occupation d'une portion de terre rurale adressée par un particulier au Ministère en charge de l'Agriculture, celui-ci, lorsqu'il marque son accord en considération de la disponibilité des terrains et des demandes, élabore un contrat de location dudit terrain identifié avec des limites précises. Ces contrats de location sont à durée déterminée, laquelle est précisée par le contrat dont la conclusion peut être précédée de négociations entre l'administration et la personne concernée. Comme naguère, la location des terres et leur maintien restent subordonnés à l'obligation de mise en valeur. Les contrats de location comportent obligatoirement des clauses de mise en valeur. En cas de non respect de ces dernières, le contrat est purement et simplement résilié ou ramené à la superficie effectivement mise en valeur, précise l'article 22.

Les objectifs de développement assignés à la terre et le souci d'éviter la thésaurisation des terres ont conduit depuis toujours les pouvoirs publics à privilégier le mérite et de poser le principe de la mise en valeur comme condition d'accession à la terre. Toutefois, la loi du 23 Décembre 1998, innove en ce qui concerne la notion ou le contenu de la mise en valeur. Elle était jusque là, appréhendée exclusivement comme synonyme de déboisement ou défrichement des forêts pour une mise en culture³. Avec la loi du 23 Décembre 1998, cette approche uniquement agricole, productiviste est remplacée par une conception plus large de la mise en valeur qui inclut la protection de l'environnement et autres activités. La mise en valeur d'une terre rurale résulte de la réalisation soit d'opérations de développement agricole, soit de toutes autres opérations réalisées en préservant l'environnement. Aux termes de la loi, les opérations de développement agricole concernent notamment, et sans que cette liste soit limitative : les cultures, l'élevage des animaux domestiques ou sauvages, le maintien, l'enrichissement ou la constitution de forêts, l'aquaculture, les infrastructures et aménagements à vocation agricole, les jardins botaniques et biologiques, les établissements de stockage, de transformation et de commercialisation des produits agricoles. Désormais, ainsi, que le note monsieur ZALO, Directeur du Foncier Rural et du Cadastre Rural, le maintien d'une forêt naturelle constitue une forme de mise en valeur alors que, dans le système précédent, celui qui avait laissé la forêt en l'état était réputé n'avoir rien fait⁴.

En cas de non respect de la mise en valeur précisée par le contrat de location, ce dernier peut être purement et simplement résilié ou ramené à la superficie

³ cf KOBO Pierre-Claver : Mise en valeur et forêts privées. In Revue Ivoirienne de Sciences Juridiques. 1995, N°5-6-7-8. PP.6-16.

⁴ cf ZALO Op.Cité.P.18

effectivement mise en valeur. L'article 22 de la loi ajoute aussi que le non respect de toute autre clause du contrat peut être également sanctionné par la résiliation.

2. LE BAIL EMPHYTEOTIQUE

Le bail emphytéotique se donne comme une location de longue durée de 18 à 99 ans qui confère un droit réel à l'emphytéote. L'Etat reste propriétaire du terrain mais le bénéficiaire du bail, a des droits étendus. Sous réserve de ne pas diminuer la valeur du fonds, ce dernier peut opérer toute transformation, toute modification de destination. Il peut céder son droit, l'hypothéquer, constituer des servitudes, ce pour la durée du bail. A la cessation du bail, les améliorations et réalisations effectuées par l'emphytéote reviennent à l'Etat propriétaire du terrain.

Les baux emphytéotiques sont également consentis en ville pour des opérations industrielles nécessitant de gros investissements, ou encore sur les zones portuaires. Généralement au niveau rural, il s'agit de grandes plantations agricoles.

Le bail emphytéotique reste encore régit en Côte d'Ivoire par une loi française du 25 juin 1902. Il a été renouvelé en Côte d'ivoire par un arrêté de 1938.

La logique du bail emphytéotique est la suivante. L'Etat veut rester maître de la distribution des terres qui restent immatriculées en son nom. Il donne sa préférence à l'investisseur le plus prompt à faire valoir la terre.

C'est pour éviter la spéculation sur des parcelles qui acquièrent une plus grande valeur du fait des équipements de l'Etat. Le bail emphytéotique oblige à une mise en valeur permanente du sol. Le risque d'abandon du terrain se trouve ainsi évité.

Le bénéficiaire d'un bail emphytéotique a un inconvénient majeur : c'est l'incertitude de son renouvellement. La sous-location aussi est interdite. Comme pour tous les droits réels de ce type, le bail emphytéotique n'est pas à l'abri d'une expropriation pour cause d'utilité publique. Le bénéficiaire souffre aussi des servitudes passives et bénéficie des servitudes actives concernant son bail.

Le bail emphytéotique pose un problème pour les arbres qu'il comporte dans la mesure où, par le passé seules douze hectares étaient consolidés de façon définitive lorsqu'ils avaient été mis en valeur au vu du cahier des charges.

CHAPITRE II : LE STATUT DE L'ARBRE DANS LE DOMAINE FONCIER RURAL

Les terres du domaine foncier rural, au contraire de celles du domaine public, ne sont pas toutes, la propriété de l'Etat ou des personnes publiques. Outre ces derniers, elles peuvent être, à titre permanent, aux termes de l'article 2 de la loi du 23 Décembre 1998, la propriété de particuliers ou être des terres sans maître.

Le statut des arbres naturels qui se trouvent sur des terres, propriété de particuliers, ne soulève pas de controverses particulières. La règle de l'accession telle que prévue par le code civil en ses articles 546 et suivants, indique clairement qu'ils appartiennent au propriétaire des terres. La propriété du sol s'étend au dessous et au dessus de celui-ci. La production du sol appartient au propriétaire.

Le recours au code civil, permet aussi de régler la question, lorsque les arbres en cause auraient été plantés par un tiers. Ils appartiennent au propriétaire de la terre, s'il rembourse les frais de labours, travaux et semences faits par le tiers (article 548 civ). Lorsque le propriétaire du fonds, n'entend pas conserver la propriété des plantations, des arbres, il peut sous le fondement de l'article 555 civ, obliger le tiers à les enlever.

La même solution s'impose, lorsque le terrain sur lequel un tiers aurait planté des arbres est la propriété d'une personne publique ou une possession coutumière reconnue avec le certificat foncier. L'application de la théorie de l'enrichissement sans cause oblige la personne qui s'enrichit, en l'occurrence le propriétaire du fonds de terre ou le détenteur coutumier, au détriment d'un autre, à compenser l'appauvrissement de ce dernier par l'octroi d'une indemnité. Le remboursement à l'appauvri s'opère par l'action de in rem verso. Une telle position trouve confirmation dans la jurisprudence de la Cour Suprême¹.

Une telle jurisprudence mérite approbation lorsqu'elle est appliquée pour dédommager, les personnes de bonne foi, qui, sous l'exaltation du slogan, « la terre appartient à celui qui la met en valeur », ont défriché et installé des plantations sur des terres [libres], [coutumières] ou [sans maître].

Avant l'avènement de la loi du 23 Décembre 1998, on sait, entre deux prétendants, celui qui a mis le terrain en valeur en y réalisant des plantations, et celui qui dit avoir des droits coutumiers sur cette terre, la jurisprudence donnait la priorité à celui qui a mis le terrain en valeur. Ainsi, la Cour d'appel d'Abidjan dans l'arrêt N°46 du 25 Janvier 1980 Attoh Allo C/ Yapi Yapi François, a jugé

1 C.S (Ch.Adm) Bourrely C/Etat de CI, 26 Avril 1974. In RID 1976 -1-2 P.56

« considérant que ce domaine forestier est territoire non immatriculé appartenant à l'Etat ; que seuls pouvaient se prévaloir, sur des parcelles de ce terrain, des droits coutumiers d'usage, droits essentiellement précaires, ceux qui ont défriché et mis en valeur lesdites parcelles. » Telle est aussi la position du juge suprême (Chambre Judiciaire de la Cour Suprême)²

Une telle jurisprudence, est, sans doute, devenue obsolète, et ne saurait plus avoir cours avec l'avènement de la loi du 23 Décembre 1998, qui permet aux détenteurs de droits coutumiers qu'elle reconnaît de les consolider avec un certificat foncier. Désormais, lorsque, deux personnes se disputent un terrain, les tribunaux, sous le fondement de la loi du 23 Décembre 1998 donnent la propriété du terrain litigieux à celui qui apporte la preuve de ses droits coutumiers sur ce terrain³. Mais la reconnaissance des droits coutumiers et leur solidification ne doivent pas aboutir à une spoliation de ceux qui ont mis de bonne foi, quelques fois même à la suite d'une autorisation administrative, les terres en valeur. Une indemnisation doit leur être due. L'équité l'exige.

Il importe de présenter quelques cas limites relativement aux locations des terres et aux droits coutumiers sur le sol.

Une première hypothèse, le terrain appartient à l'Etat qui le loue à un particulier sous forme de location simple ou de bail emphytéotique, les arbres naturels qui s'y trouvent demeurent la propriété de l'Etat, propriétaire du sol. Mais, si le locataire procède à des reboisements sous les conditions réglementaires définies par l'Etat, cela constitue une mise en valeur aux termes de l'article 18 de la loi foncière de 1998. Et le locataire est propriétaire des arbres plantés. Le locataire du terrain bénéficie d'un droit de superficie sur le sol.

Dans une seconde hypothèse, le terrain appartient à un particulier qui procède à des reboisements. Il devient propriétaire des arbres plantés, même si, par une curieuse disposition, la loi de 1965, exige une autorisation administrative spéciale pour que le propriétaire procède à ces reboisements.

Dans une troisième hypothèse, un détenteur coutumier du sol loue sa terre à une tierce personne. Sans être propriétaire, il bénéficie d'un dédommagement si ces arbres sont détruits sans titre par une tierce personne.

2 C.S (Ch.Jud) Arrêt N°401 du 5 Juillet 2007. GNAHOUA Akenon Pierre et 7 Autres C/ KOFFI Koudou Antoine. In Actualités Juridiques N°62,2009.P61

3 C.S (Ch.Jud) Arrêt N°480 du 9 Octobre 2008 NEHOUA Daligou C/ OKOU Zobo Etienne. In Actualités Juridiques N°63.P163.

CHAPITRE III : LE STATUT DE L'ARBRE DANS LE DOMAINE PUBLIC : LA PROPRIETE PUBLIQUE PAR LA THEORIE DE L'ACCESSOIRE

Comme indiqué précédemment, la domanialité publique repose sur la propriété publique. Les biens ou les dépendances du domaine public appartiennent, propriétéirement à des personnes publiques (Etat, collectivités territoriales et établissements publics). Outre ces dépendances domaniales directement acquises ou à elles attribuées par la loi, les personnes publiques peuvent agrandir ou augmenter leurs biens domaniaux par l'application de la théorie de l'accessoire¹. Cette théorie, qui est caractéristique de la domanialité publique, pose en principe, qu'un élément, bien accessoire ou complément, participe du même statut que le bien principal qu'il accompagne ou qui le porte.

Cette théorie a été formellement consacrée par la jurisprudence de la Chambre Administrative de la Cour suprême, dans son arrêt le plus célèbre dit « Société des Centaures routiers » du 14 Janvier 1970, lorsqu'elle a jugé qu'un bac est un ouvrage public, comme la route dont il est l'accessoire.

A la lumière de cette théorie et de sa jurisprudence, il ne fait pas de doute que les arbres naturels poussant sur les terres qui ressortent du domaine public d'une personne publique donnée, se trouvent inclus, intégrés dans le domaine public, et deviennent ainsi sa propriété.

Les arbres naturels s'intègrent dans le domaine public, par l'application de la théorie de l'accessoire, en ce qu'ils ont un lien physique, avec le terrain domanial, ils font corps avec la dépendance domaniale.

On le sait, même en dehors de l'idée de liaison physique indissociable, l'attraction de la domanialité publique, joue lorsqu'existe une relation minimum d'objet et d'utilité entre la dépendance domaniale et le bien auquel il s'agit d'étendre la domanialité. Une jurisprudence bien assise l'admet pour divers biens annexes des voies publiques. Tel est le cas des arbres des routes parce qu'ils les balisent et agrémentent le paysage, ou son entretien qui incombe au maître d'ouvrage de la route, comme indiqué dans l'arrêt Djan Ziago C/ Etat de Côte d'Ivoire du 31 Juillet 1986 rendu par la Chambre Administrative de la Cour

1 cf : H.Charles : accessoire et domaine public en droit administratif français. In mélanges Stassinopoulos P.187 et suiv.

Suprême. Mais la même solution vaut pour les bornes kilométriques, poteaux indicateurs, les poteaux, pylônes, colonnes de publicité².

Il reste entendu, que si un particulier, sur le fondement d'une autorisation d'occupation privative (permission ou concession de voirie), plante des arbres sur un terrain domanial, il reste cependant propriétaire des arbres ainsi plantés. Mais le régime de l'occupation privative du domaine public étant caractérisé par la précarité, nul n'ayant de droits acquis au maintien sur le domaine public, l'administration propriétaire ou gestionnaire des terrains domaniaux peut, pour tout motif d'intérêt général, reprendre ceux-ci et contraindre le particulier, à remettre les terrains en l'état, en enlevant ou détruisant ses arbres lorsque la personne publique n'entend pas les acquérir.

CONCLUSION GENERALE

Aux termes de cette étude, trois enseignements méritent d'être mis en relief :

- L'importance du droit : la nécessité de l'approche juridique pour caractériser et distinguer les différents domaines qui se côtoient, s'entremêlent. Bien de confusions, d'incertitudes et de conflits qui entravent la gestion du domaine foncier rural, procèdent de la méconnaissance ou de la désinvolture à l'égard des normes et procédures juridiques.

En effet, des textes juridiques existent qui éclairent les définitions et déploient des mécanismes et des procédures au travers desquels les périmètres urbains, les Z.A.D et les forêts classées peuvent être dessinés ou circonscrits.

Sans doute, certains textes sont imprécis, voire lacunaires tel celui relatif au domaine public (décret du 29 Septembre 1928) qui porte les stigmates de son âge et de l'époque de son élaboration. Mais en attendant que le législateur ou la jurisprudence s'y penche véritablement, pour offrir une définition conceptuelle et actualisée du domaine public, l'énumération du décret du 29 Septembre 1928 qui est toujours en vigueur, permet de ne pas inclure dans le domaine foncier rural les biens qui y figurent, tels les rivages de la mer, des lagunes, les cours d'eau, les voies de communication, les lignes de transport téléphonique et d'énergie

² CE 12 Nov.1955 Cazauran. Rec.537 ; CE 20 Avril Ville de Nice. Rec.162

électrique...S'il est vrai que la définition du domaine public qui est une catégorie juridique, par énumération des biens qui le composent n'est pas satisfaisante sur le plan scientifique, elle n'en demeure pas moins pour le gestionnaire du domaine, opératoire et pratique.

- Le second élément sur lequel il importe d'insister, c'est la dissociation du foncier, du fonds de terre et les arbres ou les forêts qu'il porte. Avec l'avènement de la loi du 23 Décembre 1998, l'Etat et ses services ne peuvent plus revendiquer un droit éminent sur les forêts et les arbres du territoire national. En dehors des forêts classées et des parcs nationaux, l'arbre planté appartient normalement au particulier qui l'a planté ; par contre, la propriété des forêts et arbres naturels est déterminée par le statut du sol. « Qui a la terre a l'arbre qu'elle porte » pourrait-on dire. Cette nouvelle approche invite instamment, à rénover la réglementation de l'exploitation de l'arbre.
- Le troisième enseignement est relatif à la méthodologie d'approche de la question foncière par les diverses administrations en charge de la gestion de l'espace, national, rural, urbain ou forestier. L'entrelacs ou l'imbrication de tous ces domaines fait de la concertation une ardente obligation pour elles. Il en va particulièrement ainsi du domaine urbain et du domaine rural dont la délimitation exige l'élaboration et l'approbation du plan d'urbanisme directeur instrument de celles-ci. Ces différentes administrations doivent œuvrer de concert pour éviter la zizanie et les conflits. Seul l'échange fructueux entre elles permettra de rétablir l'exacte mesure des choses pour une gestion harmonieuse de l'espace ivoirien au service du citoyen.