

## COURS DE DROIT FONCIER URBAIN

### **Chapitre 1 : De la définition du droit foncier urbain**

Section 1 : Une frontière poreuse entre le droit foncier urbain et le droit foncier rural

Paragraphe 1 : Une définition confuse du domaine foncier urbain

Paragraphe 2 : La purge ou l'expropriation pour cause d'utilité publique

Section 2 : Des instruments de gestion communs au foncier

Paragraphe 1 : Le livre foncier

Paragraphe 2 : Le cadastre

### **Chapitre 2 : Les conditions d'accès à la propriété en droit foncier urbain**

Section 1 : La procédure d'appropriation des terrains urbains

Paragraphe 1 : L'arrêté de concession définitive (ACD)

Paragraphe 2 : Le transfert de propriété

Section 2 : La mise en valeur et la fiscalité foncière

Paragraphe 1 : Notion et contenu de la mise en valeur

Paragraphe 2 : L'impôt foncier

## Chapitre 1 : De la définition du droit foncier urbain

Vers la fin du 19<sup>e</sup> siècle, la présence européenne se fait de plus en plus forte en Afrique. L'administration coloniale affectée sur le territoire ivoirien, choisit de s'installer d'abord sur le site de Grand-Bassam. Cependant, l'humidité et le paludisme qui déciment la population l'amènent à s'installer sur un autre site. Celle-ci choisit alors Bingerville, puis y renonce pour la côte d'Abidjan, située à quelques kilomètres.

Un décret adopté le 14 avril 1904, organise un service d'hygiène et de protection de la santé publique en Côte d'Ivoire. Abidjan peut ainsi rester le chef-lieu du territoire colonial de Côte d'Ivoire. Tandis que des mesures générales sont prises concernant la gestion du foncier, une distinction est établie en ce qui concerne la gestion des terres dans la ville d'Abidjan.

Avec l'indépendance, l'urbain continue de se développer ou plutôt Abidjan qui reste le principal pôle urbain de la Côte d'Ivoire. Selon « perspective monde », la population urbaine en Côte d'Ivoire connaît ainsi une croissance de 183% en l'espace de 50 ans<sup>1</sup>. Très vite, la population abidjanaise constitue 1/4 à 1/3 de la population nationale (soit plus de 6 millions d'habitants sur une population estimée à 21 millions en 2010 selon les chiffres de la Banque Mondiale). De même, la « ville » ne cesse de s'étendre : Abidjan qui est devenu un district (dont les limites entre la ville et les sous-préfectures sont de moins en moins visibles) passe ainsi de 600 hectares en 1912 à 60 000 hectares en 1986 puis à 2.119 Km<sup>2</sup>, sur la base essentiellement d'investissement privés. Si pour Blary, cette explosion urbaine est surtout marquée par « l'extension croissante d'un habitat spontané et les problèmes d'insertions urbaine de ses habitants »<sup>2</sup>, Paulais considère quant à lui que le problème se situe « dans les rapports de force entre les deux acteurs du développement urbain que sont l'Etat et les populations (coutumières) exclues (théoriquement) du processus de redistribution des terres »<sup>3</sup>. Quoiqu'il en soit, la principale ville de la Côte d'Ivoire offre aujourd'hui le spectacle d'une urbanisation non maîtrisée dans laquelle la limite entre l'urbain et le rural s'avère bien poreuse.

<sup>1</sup>Jean Herman GUAY (dir), « Perspective Monde », Université de Sherbrooke, Document en ligne consulté le 28/12/12,

<http://perspective.usherbrooke.ca/bilan/servlet/BMTendanceStatPays?langue=fr&codePays=CIV&codeTheme=1&codeStat=SP.URB.TOTL.IN.ZS>

<sup>2</sup> R. BLARY, S. N'GUESSAN, F. ANDRE, *Urbainet et quartiers précaires*, Quebec, Bibliothèque nationale du Quebec, 1999, p.1.

<sup>3</sup> Therry PAULAIS, *Le développement urbain en Côte d'Ivoire 1979-1990 : Les projets de la Banque Mondiale*, Pari, Karthala, 1995, p. 41.

## **Section 1 : Une frontière poreuse entre le droit foncier urbain et le droit foncier rural**

En accédant à l’indépendance, l’amélioration des conditions de l’habitat a constitué, l’une des préoccupations principales des autorités ivoiriennes. Résolument tournés vers le développement selon les critères occidentaux, elles sont fortement tentées de supprimer les droits coutumiers sur la terre. Cette volonté ressort ainsi dans le dispositif juridique épars censé régulier le foncier urbain.

### **Paragraphe 1/ Une délimitation confuse du domaine foncier urbain**

L’urbain s’étant bâti sur l’existant villageois, l’Etat fait appel au législateur afin de s’approprier les terres coutumières. Pour ne pas choquer les autochtones en leur enlevant directement les terres qu’ils cultivent, l’Etat se reconnaît d’abord propriétaire des « terres vacantes et sans maître », du sous-sol et des points d’eau<sup>4</sup>.

Mais les terres vacantes sont rares et chaque portion de terre est rattachée d’une manière ou d’une autre au patrimoine sacré d’une communauté villageoise. Objet de la convoitise de tous, la gestion de la terre s’est trouvée en milieu urbain comme en zone rurale au sein de querelles sociales, politiques et économiques, suscitant la colère des uns et l’écœurement des autres. Là, en effet, où les gouvernements successifs voyaient un fabuleux moyen de développement économique, les détenteurs coutumiers constataient une volonté de spoliation de leur héritage traditionnel, une remise en cause de leurs droit ancestraux.

Le bras de fer qui s’est alors engagé entre l’Etat représenté par son administration, ses législateurs et ses magistrats et les détenteurs coutumiers sur l’ensemble du périmètre urbain a fini par accoucher d’un dispositif juridique bancal. Alors même qu’il se repenche en 2003 sur la question du foncier urbain, à la suite de la loi de 2001 réorganisant la politique territoriale, le législateur en fait un traitement superficiel au lieu de le repenser en profondeur. Il se contente en effet de repartir les compétences entre les différentes collectivités, sans envisager en aucune manière les droits coutumiers fonciers.

---

<sup>4</sup> L’Etat reprenant les termes du décret du 26 juillet 1932, portant organisation du régime de la propriété foncière en AOF, les intègre dans la loi non promulguée du 20 mars 1963.

Il ne limite au seul lotissement administratif, c'est-à-dire celui initié, élaboré et réalisé par les collectivités territoriales (article 13 de la loi de 2003, article 22 du décret d'application) ; et passe sous total silence l'exercice des droits coutumiers et la suprématie factuelle du lotissement villageois.

En conséquence, la pratique administrative et judiciaire, confrontée à l'insuffisance législative et réglementaire depuis les indépendances jusqu'à nos jours, s'est elle aussi adaptée en optant pour des compromis à certains niveaux de la procédure.

Ainsi, la purge des droits coutumiers par l'immatriculation nom de l'Etat est réalisée conformément à la procédure prévue par le décret n°96-884 pour tous les projets d'aménagement territorial d'intérêt public comme la construction d'une voie, d'une zone industrielle, etc. Certaines réserves sont par ailleurs mises à la disposition de promoteurs immobiliers pour la création de quartiers entiers. Cette purge est principalement réalisée par l'Agence de Gestion Foncière (AGF) qui a succédé à la SVI, héritière elle-même de la SETU.

En revanche, toute latitude est laissée aux détenteurs coutumiers de décider quand et comment alimenter le marché foncier en parcelles à usage d'habitat privé. Le soin revient ensuite au nouvel acquéreur d'immatriculer sa terre. C'est là une adaptation qui permet à l'Etat de répondre à la forte demande en habitats de la population urbaine sans être obligé de réaliser en masse des purges qui ressemblent fort à des « expropriations » pour cause d'utilité publique. En effet, l'Etat qui est, selon les textes en vigueur, propriétaire de ces terres détenues à titre personnel et inaccessible par les détenteurs coutumiers, doit d'abord « acquérir » ces terres en obtenant l'accord des villageois moyennant une indemnisation (en principe moins avantageuse que les ventes privées). Il doit ensuite les purger par une procédure judiciaire donc contradictoire au cours de laquelle tous les droits ayant existés sur la superficie concernée soit annulés et remplacés par ceux du requérant, en l'occurrence l'Etat. Il y a donc en réalité une expropriation sans qu'ait été auparavant reconnu la propriété.

En limitant donc au minimum ces « expropriations », l'Etat évite un bras de fer avec l'ensemble des détenteurs coutumiers, d'autant plus que leurs prétentions coutumières dans le district d'Abidjan paraissent aussi légitimes que toutes celles qui s'exercent sur l'ensemble du territoire national. En effet, comme l'atteste les témoignages exposés dans la première partie, la légitimité des droits coutumiers foncier est aussi bien admise par les détenteurs coutumiers que par les

administrations, les magistrats et le citoyen lambda. Le législateur lui-même a fini par reconnaître cette légitimité dans la loi de 1998 ; de sorte que l'Etat semble en contradiction avec lui-même quand il frappe d'inaccessibilité les terres coutumières en milieu urbain. Car, si l'Etat permet officieusement aux détenteurs coutumiers des zones rurales de mener directement des transactions foncières sur les terres, pourquoi en serait-il différemment des détenteurs coutumiers des zones urbaines ?

Les obligations légales de l'Etat viennent donc se heurter non seulement à ses obligations matérielles parmi lesquels la fourniture de logements, mais aussi et surtout au défi de construction sociale de l'Etat. S'exprimant sur ce caractère contradictoire des administrations Africaines, MESCHERIAKOFF considère que : « *Cette administration reproduit parfois jusqu'au mimétisme celle de l'ex-métropole, alors que dans le même temps, elle ne peut se défendre d'un sentiment d'étrangeté qui lui fait penser que tout est pareil mais différent...*  »<sup>5</sup>. En résumé, cette légitimité coutumière admise pas tous, c'est-à-dire population, administration et même magistrature, rend incontournable l'exercice des droits coutumiers et favorise par là même la complémentarité des normes dans la gestion pratique du foncier urbain.

Cependant, si cette complémentarité s'avère incontournable, ce n'est pas faute pour l'Etat d'avoir tenté, au début du moins, d'encadrer l'urbanisation. Ainsi, des seuils de population sont fixés dès 1962 pour l'urbanisation de Petit-Bassam au Sud et d'Abobo-gare au Nord<sup>6</sup> et un plan d'urbanisation est prévu par la loi n°62-253 du 31 juillet 1962.

En principe, les terres sur lesquelles s'exercent des droits coutumiers sont intégrées à l'espace foncier urbain par le biais de la purge qui est en réalité une forme d'expropriation pour cause d'utilité publique.

## **Paragraphe 2 : La purge ou l'expropriation pour cause d'utilité publique**

L'expropriation se définit comme un transfert forcé de la propriété de tout ou partie d'un bien immobilier au nom de l'utilité publique. C'est une procédure

---

<sup>5</sup> MESCHERIAKOFF, « *L'ordre patrimonial : essai d'interprétation du fonctionnement de l'administration d'Afrique francophone subsaharienne* », R.F.A.P.N., 1997, p. 121.

<sup>6</sup> MAXIM B., *Disparités régionales et développement régional en Côte d'Ivoire*, Centre d'études d'Afrique noire, IEP Bordeaux, 1976.

coercitive qui permet de contraindre une personne à céder son bien en contrepartie d'une indemnité.

L'expropriation pour cause d'utilité publique résulte d'une part de l'acte qui autorise les opérations projetées telles que : construction de routes, chemins de fer ou ports, travaux urbains, travaux militaires, aménagement et conservation de forêt, restauration de chemins en montagne, protection de sites ou de monuments historiques, aménagement de forces hydrauliques et distribution d'énergie, installation de services publics, création ou entretien du domaine public, travaux d'assainissement, d'irrigation et de dessèchement, etc. Et d'autre part, de l'acte qui déclare expressément l'utilité publique desdites opérations.

La procédure de purge ou d'expropriation comporte une phase administrative et une phase judiciaire.

- **La phase administrative de la procédure d'expropriation**

L'arrêté de cessibilité ou, dans le cas prévu, l'acte déclaratif d'utilité est précédé d'une enquête de commodo et incommodo. L'arrêté de cessibilité est publié au Journal officiel et dans le journaux d'annonces légales de la situation des lieux s'il en existe. Il est notifié sans délai, par l'autorité administrative aux propriétaires intéressés, occupants et usagers notoires. Dans un délai de deux mois, à dater des publications et notifications prévues à l'article précédent, les propriétaires intéressés sont tenus de faire connaître les fermiers, les locataires ou détenteurs de droits réels sur leur immeuble, faute de quoi ils restent seuls chargés envers ces derniers des indemnités que ceux-ci pourraient réclamer. Tous autres intéressés sont tenus de se faire connaître dans le même délai, faute de quoi ils sont déchus de tous droits.

Le procès-verbal d'accord est dressé par un membre de la commission et signé par chacun. Si même après l'échec de la tentative de cession amiable prévue par les paragraphes précédents, l'expropriant peut se mettre d'accord sur le montant de l'indemnité avec les intéressés, la convention est constatée par le président de la commission et produit les mêmes effets qu'elle aurait entraînés si l'accord était intervenu au cours de la première comparution et elle dessaisit le tribunal.

- **La phase judiciaire**

Les tribunaux ne peuvent prononcer l'expropriation qu'autant qu'utilité publique en a été déclarée. Le tribunal de première instance dans la circonscription

duquel se trouvent les immeubles objets de la procédure d'expropriation est seul compétent pour prononcer l'expropriation des immeubles et pour fixer en même temps le montant de l'indemnité. Cette dernière est établie en tenant compte dans chaque cas :

- De la valeur de l'immeuble avant la date de l'expropriation, étant entendue que ladite valeur ne peut dépasser celle qu'avait ledit immeuble au jour de la déclaration d'utilité publique. Toutefois, les constructions, plantations, et amélioration qui ont été autorisées sont prises en considération dans l'évaluation de la valeur de l'immeuble.
- De la plus-value ou de la moins-value qui résulte pour la partie de l'immeuble non expropriée, de l'exécution de l'ouvrage projeté. L'indemnité d'expropriation ne doit comprendre que le dommage actuel et certain directement causé par l'expropriation ; elle ne peut s'étendre à un dommage incertain, éventuel ou indirect.

Une expertise devra être ordonnée, si elle est demandée par une partie. Elle devra être faite par trois experts, à moins que les parties soient d'accord sur le choix d'un expert unique.

Le tribunal accorde s'il y a lieu et dans les mêmes formes, des indemnités distinctes aux intéressés. Dans le cas d'usufruit ou d'un droit analogue admis par la coutume locale, une seule indemnité est fixée par le tribunal, eu égard à la valeur totale de l'immeuble, le propriétaire et l'usufruitier exercent leurs droits sur le montant de l'indemnité.

Le propriétaire d'un bâtiment frappé en partie d'expropriation peut en exiger l'acquisition totale, par une déclaration formelle adressée au président du tribunal avant le prononcé du jugement fixant l'indemnité. Il en est de même du propriétaire d'un terrain qui, par suite du morcellement, se trouve réduit au quart de la contenance totale, si ledit propriétaire ne possède aucun terrain immédiatement contigu et si la parcelle ainsi réduite est inférieure à 10 ares.

#### • **Le paiement des indemnités**

Dès la rédaction du procès-verbal de cession amiable ou dès le jugement d'expropriation, l'indemnité fixée est offerte à l'intéressé.

Si ce dernier refuse de la recevoir ou s'il y a oppositions l'Administration est tenue de consigner l'indemnité au Trésor. Au cas où le propriétaire présumé ne produirait pas de titre, ou si le titre produit ne paraît pas régulier, l'Administration

serait également tenue de consigner l'indemnité. Dans ce cas, un avis inséré au Journal officiel et affiché au lieu de la situation de l'immeuble exproprié fait connaître ce dernier, le montant de l'indemnité et le nom du propriétaire présumé ; si, dans le délai de six mois à dater de la publication au Journal officiel, aucune opposition n'est parvenue, l'indemnité est versée entre les mains du propriétaire présumé.

Si l'indemnité n'est pas acquittée ou consignée dans les six mois de l'acte de cession amiable ou du jugement du tribunal, les intérêts de 5% par an courrent de plein droit au profit du propriétaire de l'expiration de ce délai.

Dès le paiement de l'indemnité ou dès sa consignation, l'Administration peut entrer en possession de l'immeuble exproprié. Les actes en résolution, revendication et toutes autres actions réelles ne peuvent arrêter l'expropriation ou en empêcher les effets. Les droits des réclamants sont transportés sur l'indemnité et l'immeuble en demeure affranchi.

Si les immeubles acquis pour des travaux d'utilité publique ne reçoivent pas cette destination ou si les immeubles expropriés pour cause de plus-value ne sont utilisés conformément à l'acte déclaratif d'utilité publique, les anciens propriétaires ou leurs ayant cause peuvent en demander la remise. Le prix des immeubles rétrocédés est alors fixé à l'amiable et, s'il n'y a pas accord, par le tribunal. La fixation par le tribunal ne peut en aucun cas excéder la somme moyennant celle à laquelle les immeubles ont été acquis.

Il s'agit là de la procédure d'expropriation telle que définie par le code d'expropriation en AOF en 1892 et modifié en 1933 et toujours d'application en Côte d'Ivoire.

Cependant, si cette procédure est utilisée dans certains cas, en zone urbaine, et notamment pour ce qui est des terrains déjà immatriculés, elle n'est que très difficilement applicable aux terres coutumières qui « *restent soumises aux dispositions de la réglementation domaniale qui les concerne* ». Or, peut-on exproprier celui à qui on admet que des droits d'usage et non de propriété ? La qualité de propriétaire doit donc leur être reconnue avant d'envisager l'expropriation.

Les procédures d'expropriation sont donc aménagées de sorte à pouvoir être appliquées et acceptées par les villageois. Cependant, malgré toute la diplomatie utilisée lors des négociations et les indemnisations financières, la frustration des

populations n'est que très légèrement atténuée face à la réduction considérable des terres coutumières. En effet, le patrimoine foncier coutumier de la communauté autochtone est désormais limité aux villages Ebrié et Attié et à leur extension dont le périmètre est fixé à six (6) fois celle du village<sup>7</sup>. Par ailleurs, bien que le droit d'indemnisation soit reconnu depuis 1904 par l'administration coloniale et reconduit par le gouvernement ivoirien, il reste très faible et sans commune mesure avec les pertes subies par les communautés villageoises. C'est seulement en 1970 qu'un compromis passé avec les chefs coutumiers Ebrié, vient améliorer le montant des indemnisations. Le périmètre loti à cette époque est immatriculé au nom de l'Etat. Cependant le lotissement administratif de l'époque fait place progressivement à la prédominance du lotissement villageois.

## **Section 2 : Des instruments de gestion communs au foncier**

Il s'agit d'une part, du livre foncier et du cadastre et d'autre part, des plans d'urbanisme.

### **Paragraphe 1 : Le livre foncier et le cadastre**

#### *A / Le livre foncier*

Introduite en Côte d'Ivoire dès 1900, la procédure d'immatriculation est une « procédure administrative d'enregistrement par laquelle l'autorité compétente reconnaît l'existence d'un droit de propriété sur un immeuble géométriquement et spatialement identifié »<sup>8</sup>. Au terme de cette immatriculation au livre foncier, précise le décret colonial du 26 juillet 1932 applicable à l'AOF, l'immatriculation de l'immeuble annule tout régime antérieur.

Citant le Roy E., le thésaurus du foncier explique que ce régime caractérise les pays de conquête, afin d'y sécuriser les droits des nouveaux arrivants. Ainsi, dès le début du 20<sup>ème</sup> siècle, les administrations des colonies françaises, ont considéré l'immatriculation au livre foncier comme le moyen le mieux adapté à une politique de sécurisation foncière et d'accroissement de la productivité agricole.

---

<sup>7</sup> KOBO P., *Droit et ville en Afrique, Essai sur le droit de l'urbanisme en Côte d'Ivoire*, Thèse de droit, Université de Nice, octobre 1984.

<sup>8</sup> CIPARISSE G., Thésaurus multilingue du foncier, FAO, Rome, 1999, p. 124.

Le livre foncier n'est pas à proprement dit un livre comme son nom l'indique, mais plutôt une institution civile détenant des registres mentionnant les droits réels des propriétaires d'un immeuble ainsi que les servitudes et les charges grevant ces droits.

Directement emprunté au droit français, le livre foncier est composé d'un certain nombre de feuillets dont chacun est constitué d'un titre et de trois sections. L'identité du propriétaire du bien est indiquée par le titre, tandis que les sections précisent pour la première l'indication cadastrale du bien immobilier, pour la seconde, les différentes charges qui grèvent le bien en question et enfin pour la troisième, les hypothèques et priviléges éventuels qui grèvent l'immeuble. L'inscription d'un droit au livre foncier bénéficiant de la présomption d'exactitude, elle accorde des droits définitifs à son titulaire, opposables au tiers.

Les droits pouvant être publiés au livre foncier sont majoritairement les droits réels immobiliers, mais aussi certains droits personnels ainsi que des restrictions au droit de disposer.

Concernant les droits réels immobiliers, c'est-à-dire les droits s'exerçant sur les immeubles. On peut citer le **droit de propriété**, ou encore la gestion d'une copropriété. On peut citer aussi les **servitudes**, celles prévues par le code civil qui résultent du fait de l'homme et qui sont établies par un titre ou par une prescription. On peut citer par ailleurs l'usufruit lorsqu'il n'est pas issu d'un texte de loi mais d'une convention, ainsi que le droit d'usage ou encore les sûretés réelles qui sont des garanties offrant à un créancier un droit sur bien, meuble ou immeuble, et qui lui permet d'obtenir paiement de sa créance, sur le produit de la vente de ce bien, en cas de défaillance du débiteur.

En ce qui concerne les droits personnels, il s'agit pour l'essentiel des baux emphytéotiques, des baux à construction ou encore des quittances de loyer de plus de trois ans.

Quant aux restrictions au droit de disposer, elles se déclinent en restrictions légales, restrictions conventionnelles ou testamentaires, restrictions judiciaires. La première catégorie des restrictions légales implique notamment le droit à résolution d'un contrat synallagmatique ainsi que l'action révocatoire d'une donation. Les restrictions conventionnelles ou testamentaires sont celles qui résultent de la volonté de l'émetteur, à l'exemple des promesses de ventes. Les restrictions judiciaires, quant à elles, sont celles qui émanent d'une décision judiciaire.

L'inscription au livre foncier obéit à des règles strictes et seuls les droits susceptibles d'être publiés doivent l'être. De cela dépend la fiabilité des registres fonciers et de l'institution toute entière.

### **B / Le cadastre**

Le mot cadastre tire son origine du latin *capitastrum*, et du grec *katastikhon*, c'est-à-dire respectivement : registre de capitation et liste d'enregistrements. La notion désigne à la fois le document dressant l'état de la propriété foncière d'un territoire, ainsi que l'institution chargée de tenir et de contenir ces documents territoriaux, y compris les travaux de terrain ayant abouti à la constitution de ces documents ou systèmes d'information cadastraux.

Le cadastre comprend deux types de documents qui concernent pour le premier : information littérale (c'est-à-dire les fichiers) et pour le second : une information cartographique (c'est-à-dire les plans cadastraux).

En Côte d'Ivoire, le cadastre est organisé par le décret n°2011-222 du 7 septembre 2011 portant organisation du Ministère de l'Economie et des Finances. Ce décret définit les missions et attributions du castre ainsi que son organisation.

**Concernant ses missions**, le cadastre doit réaliser :

- Une mission technique : réalisation, production, gestion et maintenance de l'infrastructure et de la cartographie cadastrale ;
- Une mission foncière et juridique : assistance au Conservateur de la propriété foncière et des hypothèques dans la procédure de création des titres fonciers.
- Une mission fiscale : détermination de l'impôt sur le patrimoine foncier et de l'impôt sur le revenu foncier à partir des déclarations souscrites par les contribuables ;
- Et enfin une mission documentaire : collecte et mise à disposition de données aux utilisateurs (Etat, secteur privé, particuliers, etc.).

**Concernant ses attributions, le cadastre est principalement chargé :**

- De la réalisation, la conservation et la protection de l'infrastructure cadastrale et des plans cadastraux ;

- Du service de renseignement permanent pour les personnes publiques et privées ainsi que de la liaison avec les services des autres ministères effectuant des travaux topographiques ;
- De la vérification des dossiers techniques d'immatriculation, de morcellement et de fusion transmis par le Conservateur de la Propriété foncière et des Hypothèques ;
- L'établissement de l'assiette de l'impôt foncier.

**Pour ce qui est de son organisation**, le cadastre se décline en services centraux et services déconcentrés.

Concernant les services centraux, on compte trois sous-directions :

- La Sous-direction de l'Assiette et du Contrôle de l'impôt foncier composée de 3 services :
  - le Service de la Coordination des opérations d'Assiette ;
  - le Service d'Appui au Recouvrement de l'impôt Foncier ;
  - le Service des Réformes et du Contentieux.
- La Sous-direction de la Production et des Travaux fonciers composées de 4 services :
  - le Service de la Coordination des Activités de Production ;
  - le Service de la Coordination des Activités foncières ;
  - le Service du Foncier rural ;
  - le Service des Etudes et des Statistiques cadastrales.
- La Sous-direction de l'Evaluation immobilière et de l'Information cadastrale composée de 2 services :
  - le Service de l'Evaluation immobilière ;
  - le Service de la Documentation et de l'Information cadastrale.

**Concernant les services déconcentrés**, on compte trente et un Services du Cadastre technique et foncier décentralisés dans les directions régionales des impôts. Ces services sont chargés d'exécuter l'ensemble des missions précitées du Cadastre.

## Paragraphe 2 : Les plans d'urbanisme

Logiquement, le processus d'aménagement urbain, privé ou public répond à une organisation hiérarchique censée harmoniser l'aménagement urbain pour le rendre conforme aux orientations et prescriptions de la politique nationale d'urbanisme et d'habitat ainsi qu'aux loi et règlements en vigueur.

En théorie donc la gestion du foncier urbain obéit aux plans d'urbanisme. Pour autant, la gestion pratique semble se réaliser en marge des textes. L'initiative et la responsabilité en matière d'établissement d'un plan d'urbanisme directeur demeurent de la compétence de l'Etat.

Avant d'être soumis à l'enquête publique, le plan d'urbanisme directeur doit être obligatoirement soumis à l'avis du ou des Conseils municipaux intéressé ou du Conseil de la Ville d'Abidjan qui peuvent faire des propositions.

Le plan d'urbanisme est un document graphique complété par un document écrit, où figurent l'affectation et les conditions d'utilisation des sols pour un territoire déterminé. Selon le champ d'application qu'il va concerner, il sera soit un plan d'urbanisme directeur, soit un plan d'urbanisme de détail.

Le plan d'urbanisme de détail qui se présente sous la forme de plan d'occupation de sols ou de plan de secteurs etc. est une sorte de plan de précision venant en appui au plan d'urbanisme directeur lorsque la localité concernée en est dotée. Le plan d'urbanisme de détail détermine les conditions d'occupation du sol de façon aussi précise que cela est nécessaire.

Le plan d'urbanisme directeur quant à lui trace le cadre de l'aménagement de la partie d'un territoire considéré. Il en fixe les aménagements essentiels, il constitue une prévision à moyen et long terme sur les formes et les étapes du développement et de la modernisation de ce territoire. Il doit ainsi permettre :

- de localiser les zones d'habitation et d'activités à créer ;
- de localiser les zones où il convient de créer des réserves foncières ;
- de localiser les grands équipements d'infrastructure et de superstructures ;
- de prévoir les actions de rénovation, de restructuration des milieux bâties ;
- de canaliser les grands investissements privés ou semi-publics.

Le plan d'urbanisme directeur se compose de trois éléments :

- l'inventaire des données urbaines. C'est un document écrit qui expose les hypothèses sur lesquelles se fonde le plan d'urbanisme ; il explique et justifie les choix d'aménagement ;

- le schéma d'urbanisme directeur. C'est un document graphique réalisé en principe au 1/10000 qui localise les espaces à urbaniser, les espaces naturels à protéger, les grands équipements, etc. Il est accompagné d'un rapport justificatif.
- Le plan programme à court terme. C'est à la fois un document de planification physique qui précise l'occupation des sols correspondant aux besoins de la ville pour les cinq années à venir et un document réaliste de programmation d'équipement. Il servira à l'élaboration des budgets d'investissements de l'Etat et de la Commune et à la recherche de financement. Le plan programme se présente sous forme de fiches et d'un plan à l'échelle 1/5000.

Le plan d'urbanisme directeur ne peut concerner que :

- Les localités de plus de 10 000 habitants ;
- Les localités de plus de 5000 habitants ayant un statut administratif (commune ou sous-préfecture).

En principe, un Plan d'Urbanisme Directeur (PUD) devient caduc au bout de 10 ans. Cependant, si la localité connaît une dynamique urbaine avec un taux de croissance élevé, ainsi qu'un regain d'activité économique conséquent, une mise à jour, voire même une révision du PUD peut-être réalisée avant ce délai.

Les plans d'urbanisme ont donc une influence sur l'organisation du cadre de vie des individus. Ainsi, tout particulier par exemple qui souhaiterait construire un habitat devrait se munir d'un permis de construire, lequel ne serait accordé que si le projet de construction respecte les plans d'urbanisme. Pour autant la gestion pratique du foncier urbain est loin d'être conforme.

## **Chapitre 2 : Les conditions d'accès à la propriété en droit foncier urbain**

La procédure d'acquisition d'un terrain de l'espace foncier urbain varie selon que s'exerce sur le terrain des droits de propriétés conformes au droit objectif ou des droits coutumiers.

### **Section 1 : La procédure d'appropriation des terrains urbains**

Toute transaction n'est valide qu'à condition que la propriété de la parcelle, objet de la transaction, soit préalablement établie et que le contrat ait été réalisé suivant la procédure légale.

#### **Paragraphe 1 : L'arrêté de concession définitive**

Selon le droit ivoirien, la propriété foncière en zone urbaine s'établit par l'immatriculation au registre foncier ouvert à cet effet par l'administration. C'est le décret n°71-74 du 16 février 1971 relatif aux procédures domaniales et foncières, qui, jusqu'en juillet 2013, fixe les formalités liées à l'établissement de la propriété des terrains urbains.

Dans cette première version, l'attribution obéissait à 8 étapes :

- une demande adressée à l'autorité administrative compétente ;
- la vérification des titres par le Service de la Conservation de la Propriété Foncière et des Hypothèques ;
- l'immatriculation du terrain au nom de l'Etat pour le purger de tous les droits des tiers et garantir l'origine de la propriété ;
- l'octroi d'une lettre d'attribution. La lettre d'attribution est l'acte par lequel l'Administration fait savoir au demandeur, sa volonté de lui concéder une parcelle de terrain de son domaine privé moyennant un prix.
- l'octroi de la concession provisoire. La concession provisoire est l'acte par lequel l'Administration confirme à une personne détenant une lettre d'attribution, un droit sur une parcelle de terrain. Il est transmissible et cessible ;
- le constat de la mise en valeur ;

- l'octroi du certificat de propriété remplaçant la concession définitive ;
- l'octroi du titre foncier.

Désormais depuis l'ordonnance n°2013-481 du 2 juillet 2013 fixant les règles d'acquisition de la propriété des terrains urbains, toute occupation d'un terrain urbain doit être justifiée par la possession d'un titre de concession définitive délivré par le ministre chargé de la construction et de l'urbanisme.

La pleine propriété des terrains urbains immatriculés au nom de l'Etat est conférée par un arrêté de concession définitive selon la procédure ci-après :

- une demande d'arrêté de concession définitive composée d'un dossier technique est déposée au service du guichet unique du Foncier et de l'Habitat u ministère en charge de la Construction et de l'Urbanisme dans les chefs lieux de district ou régionaux ;
- la demande d'arrêté de concession définitive est instruite par la direction du Domaine urbain située dans les chefs-lieux urbains territoriaux, qui établit une attestation domaniale ;
- lorsque le terrain n'est pas immatriculé, le dossier est transmis à la direction de la Conservation foncière, de l'Enregistrement et du Timbre du ministère de l'Economie et des Finances ou à ses représentations territoriales, pour la création du titre foncier.
- Après l'immatriculation, un plan du titre foncier certifié joint au dossier initial est transmis à la direction du Domaine urbain du ministère en charge de la Construction et de l'Urbanisme.
- L'arrêté de concession définitive, signé du ministre chargé de la Construction et de l'Urbanisme, est transmis à la direction du Domaine urbain.
- Après le paiement du prix d'aliénation du terrain, des droits et taxes par le demandeur, le conservateur de la Propriété Foncière et des Hypothèques compétent publie l'arrêté de concession définitive au livre foncier et établit un état foncier.

- Le service compétent du ministère en charge de la Construction et de l'Urbanisme inscrit l'arrêté de concession définitive dans le registre domanial.
- Le retrait par le demandeur de l'arrêté de concession définitive, se fait au Service du guichet unique du Foncier et de l'Habitat du ministère en charge de la Construction et de l'Urbanisme.
- Les détenteurs de lettres d'attribution ou d'arrêtés de concession provisoire délivrés avant l'entrée en vigueur de la présente ordonnance sont tenus de se mettre en conformité avec les dispositions de celle-ci.
- Les demandes de lettres d'attribution ou d'arrêtés de concession provisoire en cours au jour de l'entrée en vigueur du présent décret aboutiront à l'établissement d'un arrêté de concession définitive.

Ainsi, la procédure longue et complexe d'acquisition de la propriété foncière en zone urbaine a été simplifiée avec la création d'un guichet unique et d'un titre unique.

En effet, il ne s'agit plus pour l'aspirant de détenir l'un ou l'autre des nombreux titres précités dans l'ancienne procédure et donc de faire valoir devant les tribunaux la primauté de son titre sur un autre. Une primauté qui s'établissait selon les tribunaux, soit sur la base de l'avancée de la procédure, soit sur l'antériorité du premier document administratif.

Avec l'Arrêté de Concession Définitive (ACD), un seul document administratif est établi. Mais cette apparente simplicité est aussi le nœud du problème. Le décret d'application n°2013-482 du 2 juillet ne donne pas en effet les détails du dossier technique. Sur quelles bases donc le dossier servant à établir un titre de propriété insusceptible de recours sera-t-il constitué ?

La question reste posée. S'agira-t-il d'une course à la montre, les premiers informés étant les premiers servis nonobstant l'authenticité et l'antériorité de leurs prétentions foncière ? Assurément, la simplicité de la nouvelle procédure est extrêmement attrayante, mais encore faut-il qu'elle soit efficace. Et pour cela, il importe que le dossier que le dossier servant à établir l'ACD soit suffisamment probant, car même l'ACD ne peut échapper à un contrôle juridique à postériori.

Une fois la propriété du terrain établie, le propriétaire peut alors transmettre son terrain par succession ou le céder par vente ou par donation entre vifs.

## **Paragraphe 2 : Le transfert de propriété**

Le transfert d'un droit de propriété d'une personne vivante à une autre se fait obligatoirement par contrat. Dans le cas de la Côte d'Ivoire, un article 1<sup>er</sup> du décret du 15 novembre 1935, reprenant l'article 1599 du Code civil français, frappe de nullité absolue les contrats sous-seing privés, réalisés sur des terres non immatriculées, car, considérées comme portant sur le bien d'autrui (en l'occurrence, ici l'Etat).

Prenant la suite du gouvernement colonial, le gouvernement de l'Etat indépendant, pose, dans un décret n°71-74 du 16 février 1971, le principe général de l'interdiction des ventes, louages, constitution de gages et tout autre contrat portant sur les terres non immatriculées, sur lesquelles s'exercent des droits d'usage collectif ou individuels.

Confirmant cette décision, l'article 26 du décret de 2005 d'application de la loi de 2003 précise que tout transfert de la propriété de terrain s'opère par acte notarié.

A la suite, l'ordonnance de 2013 relative à l'ACD, en son article 9, indique que le transfert entre personnes privées de la propriété des terrains urbains se fait par acte authentique et donne lieu à la délivrance d'un certificat de mutation de propriété foncière délivré par le conservateur de la propriété foncière et des hypothèques. Ainsi, tout contrat de transfert concernant une parcelle n'ayant pas fait l'objet d'un titre de propriété est de nul effet, même si le transfert est opéré par une collectivité territoriale.

Cependant dans la gestion pratique du foncier urbain, nous sommes très loin de ce schéma légal.

Les éventuels acquéreurs vont, pour l'immense majorité, conclure directement la vente avec les vendeurs de droits traditionnels, en présence ou non du chef de village. Ils pourront ensuite obtenir après paiement d'une somme forfaitaire variant selon les villages de 75000 FCFA à 250000 FCFA, une attestation villageoise de reconnaissance de vente ou de propriété avec laquelle ils se rendront au service de

la conservation au ministère de la construction et de l'urbanisme. Ils iront alors s'assurer grâce au double du registre villageois tenu par l'administration que la parcelle n'a pas déjà fait l'objet d'une attribution administrative. Ils pourront aussi, grâce à l'attestation, engager la procédure administrative en vue d'obtenir un titre foncier.

De cette procédure qui cumule transaction foncière entre particuliers et intégration d'espace villageois dans le territoire urbain, trois remarques sont à noter :

**Premièrement**, la gestion coutumière est en amont de la procédure administrative puisqu'en ce qui concerne l'intégration dans le périmètre urbain, l'opération de lotissement est non seulement laissée à l'initiative des villageois, mais est, par ailleurs, réalisée par le village qui fait appel à un géomètre privé et à un opérateur économique. La purge dans droits coutumiers est censée s'opérer directement avec la délivrance de l'arrêté d'approbation du lotissement selon un membre du ministère, quand d'autres considèrent que c'est la délivrance d'une lettre d'attribution qui purge le terrain de tout droit coutumier. Il est vrai que l'arrêté d'approbation du lotissement implique l'immatriculation préalable du terrain à lotir. Cependant, c'est une immatriculation globale qui va donner lieu à de nouvelles immatriculations individuelles, une fois les lots revendus par les ayants-droits coutumiers.

Mais, dans les deux cas, et c'est **la seconde remarque**, il importe de signaler que le ministre de la construction et de l'urbanisme délivre une lettre d'attribution au nom de l'Etat sur des parcelles qui sont vendues par les détenteurs coutumiers en qualité de propriétaires. Le ministre concède donc à travers la lettre d'attribution un droit de propriété sur une parcelle qu'un autre « propriétaire » a vendu. Mais peut-il valablement se prévaloir d'un droit de propriété exercé effectivement par un autre ?

**La troisième remarque** concerne justement la transaction foncière entre particuliers qui est censée se réaliser devant notaire selon l'article 5 du décret de 1971. C'est ce dernier qui opère la transition des droits de propriété du vendeur à l'acquéreur. Cela ne suppose donc que le vendeur qui est aussi le propriétaire ou qui en a reçu mandat possède les documents écrits prouvant la propriété. Or dans le cas des transactions de terrains d'origine villageoise, non seulement elles sont réalisées dans une forme assimilable au contrat sous-seing privé, mais le terrain est vendu sans que ne soient transmis les preuves légales de la propriété. C'est le

ministre au nom de l'Etat qui délivre un acte administratif marquant la première étape vers l'accession à la propriété.

Il y a donc une violation évidente des règles de droit dans la pratique de la gestion foncière en milieu urbain. Une pratique qui met en évidence la complémentarité entre une partie des normes administratives et la régulation traditionnelle en matière de gestion foncière. La procédure usitée a, en effet, pour point de départ la prise en compte des droits traditionnels et aboutit à la délivrance du titre foncier. Cette pratique en marge de la légalité s'observe aussi au niveau de la construction bien que les conditions y soient strictes.

## **Section 2 : La fiscalité foncière**

Le paiement d'une taxe d'établissement du titre foncier est prévu et calculé sur la base de la valeur vénale du terrain et libératoire des droits proportionnels d'enregistrement, d'immatriculation et de publicité foncière. Cette taxe sera déterminée selon qu'il s'agit d'un régime de droit commun ou d'un régime particulier.

### **Paragraphe 1 : Les régimes de droit commun**

Ce régime est applicable aux sociétés civiles de construction-vente, aux sociétés de capitaux et aux sociétés immobilières de construction d'immeubles en copropriété. Ces différents types de sociétés sont soumis au paiement d'un certain nombre d'impôts et de taxes :

- la patente ;
- la taxe sur la valeur ajoutée ;
- les droits d'enregistrement et de timbre ;
- la taxe de publicité foncière pour l'inscription des actes au livre foncier ;
- l'acompte sur divers impôts ;
- l'impôt foncier ;
- l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières
- l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux (BIC) ;

- l'impôt sur les salaires (contribution employeur).

Le régime de droit communs prévoit une exonération de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux et une exonération du droit d'enregistrement, pour les sociétés créées pour construire des logements en vue de la division par fraction, destinées à être attribuées aux associés, proportionnellement à leur part dans l'actif social.

## **Paragraphe 2 : Les régimes particuliers**

Ils comportent de nombreux avantages fiscaux que la loi dispense à des personnes en vue de promouvoir l'habitat. Ainsi, selon l'ordonnance de 2013, sont exonérées de la taxe d'établissement, du titre foncier, les formalités accomplies au profit de l'Etat, des collectivités territoriales ou des entités bénéficiant des priviléges et immunités diplomatiques.

A l'exception des procédures engagées au profit de l'Etat, l'exonération pour l'accomplissement des formalités ne porte pas sur la taxe de conservation foncière.

La Côte d'Ivoire a, par ailleurs toujours pratiqué un régime particulier pour les promoteurs et les acquéreurs de logements économiques.

Ce sont d'abord les promoteurs de logements économiques. Il s'agit de personnes morales ou physiques dotées d'un agrément de l'Etat et agissant sous le contrôle de l'administration, qui se consacrent au développement de l'habitat économique. L'octroi des avantages fiscaux est soumis à un agrément du ministre de l'économie et des finances, après avis favorable de la commission interministérielle des agréments. L'arrêté des agréments indique les exonérations accordées à chaque promoteur. L'exonération de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) se fait toujours par voie d'attestation.

Les attestations signées par le fournisseur et l'entreprise bénéficiaire, ainsi que les différentes factures, doivent être adressées à la direction générale des impôts pour le visa.

Des exonérations spéciales sont prévues, par ailleurs, pour les entreprises qui ne remplissent pas toutes les conditions requises, mais dont certaines particularités leur permettent de bénéficier d'exonérations spéciales. Il s'agit notamment d'entreprises qui n'ont pas pour objectif de construire des logements à caractère

économique, mais dont le programme prévoit un minimum de construction de 500 logements par an. Il s'agit aussi d'entreprises qui ne satisfont pas à l'intégralité des normes et des critères techniques, mais dont le caractère social du programme est confirmé.