

# Cadre juridique et institutionnel

## ANGOLA

Alain Rochegude (professeur de Droit public associé Université Paris 1, consultant) et Caroline Plançon (consultante, expert foncier)

MARS 2023



*Les Fiches « Analyse des cadres juridiques et institutionnels » du CTFD fournissent par pays, un état des lieux des dispositifs organisant le foncier et l'accès aux ressources naturelles (renouvelables ou non), et en étudient les liens avec les processus de décentralisation à l'œuvre dans les différents États. Elles proposent une analyse institutionnelle et juridique, tout en portant un regard éclairé sur les pratiques et les dynamiques politiques.*

Comité technique

  
**Foncier & développement**

Les analyses présentées n'engagent que leurs auteurs.

 **AFD**  
AGENCE FRANÇAISE  
DE DÉVELOPPEMENT

  
Liberté • Égalité • Fraternité  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE  
MINISTÈRE  
DE L'EUROPE ET DES  
AFFAIRES ÉTRANGÈRES

*Réunissant décideurs, experts et chercheurs, le Comité technique « Foncier & développement » est depuis 1996 un groupe de réflexion, qui éclaire les choix politiques de la France et contribue au débat international. L'ensemble de ses travaux sont disponibles en accès libre sur son site [www.foncier-developpement.fr](http://www.foncier-developpement.fr)*

# Angola

ROCHEGUDE A. et PLANÇON C.  
Comité technique « Foncier & développement »

JUILLET 2023

## I. Le cadre général

C'est un pays géographiquement important ; sa superficie est de 1 281 432 km<sup>2</sup>. Il comptait, en 2018, 29 131 016 habitants, avec un taux de croissance de 2,72 % par an, dont près de 40 % vivant dans des agglomérations de plus de 5 000 habitants. La densité de la population est de 22,73 hab. par km<sup>2</sup><sup>1</sup>. La population urbaine représenterait 43 % du total, ce qu'illustrent les chiffres de population des plus grandes villes : Luanda : 9 165 776 habitants ; Lobito-Benguela : 1 172 741 habitants ; Huambo : 1 105 819 habitants ; Lubango : 731 575 habitants ; Cabinda : 598 210 habitants.

Le pays est indépendant depuis le 11 novembre 1960. Il est passé, au début des années 1990, d'un régime fondé sur un parti unique, de caractère marxisant, à un régime démocratique basé sur le multipartisme, même si, dans la réalité, on constate la domination de deux partis principaux correspondant en fait aux ennemis de la guerre civile, et que, surtout, le régime demeure particulièrement autoritaire.

Du point de vue économique, l'Angola se situe dans les pays « riches » du continent, compte tenu de sa production de pétrole qui s'ajoute à de multiples ressources minières, à commencer par le diamant. Le problème, comme pour beaucoup de pays semblables, demeure celui de la répartition des richesses. Si le PIB national s'établissait à 105,751 milliards US\$ (2018), le taux de croissance de ce même PIB pour la même année a été de - 2,10 % par an (2018), le revenu par habitant restant à un niveau relativement faible : 3 432 US\$ (2018)<sup>2</sup>.

Pour avoir une meilleure perception de ces potentialités économiques, on peut citer les éléments proposés par un important groupe bancaire : « *L'Angola est le deuxième producteur de pétrole d'Afrique, un producteur net de gaz naturel et le troisième producteur de diamants du continent, dépassé uniquement par le Botswana et la République démocratique du Congo. L'économie angolaise – la cinquième d'Afrique subsaharienne – est dominée par l'industrie pétrolière et gazière, qui représente environ 50 % de son PIB et constitue la principale source de revenus du pays (plus de 70 % des recettes publiques et 90 % des exportations de l'Angola proviennent des activités pétrolières). En plus des diamants, le pays produit également de l'or, du granit, du gypse, du marbre et du sel, et possède de nombreux minéraux non développés avec un potentiel d'extraction, notamment le béryllium, l'argile, le cuivre, le minerai de fer, le plomb, le lignite, le manganèse, le mica, le nickel, la tourbe, la roche phosphatée, le quartz, l'argent, le tungstène, l'uranium, le vanadium et le zinc. Le secteur industriel représente 45,9 % du PIB et 7 % de l'emploi. – Malgré son potentiel, le secteur agricole est sous-développé et peu productif, contribuant à 9,5 % du PIB, mais employant 51 % de la population active. Seul un tiers environ des terres arables de l'Angola est utilisé pour les récoltes ; parmi celles-ci, seuls 100 000 sur 5 millions d'hectares arables bénéficient de machines et/ou de traction animale pour semer et récolter. L'agriculture angolaise consiste principalement en une agriculture de subsistance. Les principales cultures industrielles sont le*

1. <https://www.populationdata.net/pays/angola/> (consulté le 24 janvier 2023).

2. Même référence que note 1.

café et le coton. Le gouvernement a fortement investi dans les productions de café, de canne à sucre et d'éthanol, ce qui devrait contribuer à diversifier les revenus agricoles et les exportations. – Le secteur des services (banque, communication, tourisme) est également en forte croissance, représentant 39,6 % du PIB et employant 42 % de la population. Le tourisme est en croissance, bien qu'il y ait une grave pénurie d'hôtels et d'autres types d'hébergement. Le secteur de la construction est en plein essor (9 % du PIB), porté par un vaste programme de reconstruction lancé par le gouvernement. »<sup>3</sup>.

## II. L'organisation administrative territoriale

En 1998, l'Angola était divisé en circonscriptions avant tout administratives puisqu'elles ne disposaient pas de conseil élu<sup>4</sup>. Ces circonscriptions étaient les provinces, les « *município* » (municipalités), les communes<sup>5</sup>. Les choses ont évolué en 1999 avec la promulgation d'un nouveau texte : le Décret-Loi n° 17/99 du 29 octobre 1999, sur l'organisation des Gouvernements de province et des administrations de municipalités et des communes. C'est ce texte qui a établi un premier dispositif dans lequel on trouvait en même temps le souci de conserver entre les mains de l'État les moyens d'un contrôle administratif national et la nécessité de donner plus d'autonomie à des pouvoirs locaux, sans aller pour autant jusqu'à l'affirmation d'une vraie politique de décentralisation. Les modalités d'application de ce Décret-Loi ont été fixées par le Décret n° 27/00 du 19 mai 2000.

Depuis, une nouvelle Loi a été promulguée, le *Decreto-Lei* n° 02/07 du 3 janvier 2007 établissant le cadre des attributions, compétences et régime juridique de l'organisation et du fonctionnement des gouvernements provinciaux, des administrations municipales et communales<sup>6</sup>. Ce texte abroge le Décret-Loi du 29 octobre 1999. Il faut y ajouter le Décret n° 09/08 sur le Paradigme des statuts des gouvernements des provinces, des administrations municipales et communales, qui reste donc le complément du Décret-Loi précité.

Mais évidemment, cette organisation reste d'abord fondée sur la Constitution, or celle-ci est désormais celle de 2010, qui a remplacé celle de 1992.

L'article 5 de cette Constitution du 21 janvier 2010<sup>7</sup> pose les principes fondamentaux relativement au territoire :

- >> « 1) Le territoire de la République d'Angola correspond à celui historiquement défini par les limites géographiques de l'Angola telles qu'elles existaient le 11 novembre 1975, date de l'Indépendance nationale;
- >> le paragraphe précédent ne concerne pas les ajouts qui ont été ou seront mis en place par les traités internationaux;
- >> la République d'Angola est organisée territorialement, à des fins politiques et administratives, en provinces, à leur tour divisées en municipalités qui peuvent encore être structurées en communes ou unités territoriales équivalentes, dans les conditions prévues par la Constitution et la loi;
- >> la définition des limites et des caractéristiques des divisions territoriales, leur création, modification ou extinction dans le cadre de l'organisation politico-administrative, ainsi que l'organisation territoriale à des fins spéciales, à savoir économiques, militaires, statistiques, écologiques ou similaires, sont fixées par la loi;
- >> la loi établit la structure, la désignation et la progression des unités urbaines et des établissements humains. (...) ».

3. <https://www.tradesolutions.bnpparibas.com/fr/explorer/angola/le-contexte-economique> (consulté le 24 janvier 2023).

4. Il existait, jusqu'en 1992, date de leur suppression, des assemblées populaires dont les membres étaient élus sur la désignation du parti unique ! (Cf. *Annuaire des décentralisations africaines*, données de base, Document de travail pour Africités 1998, Programme de développement municipal, p. 5).

5. Cf. référence note précédente.

6. *Decreto-Lei que estabelece o quadro das atribuições, competências e regime juridico de organização e funcionamento dos Governos provinciais, das administrações municipais e comunais.*

7. Version disponible en français sur le site : <https://cdn.accf-francophonie.org/2019/03/angola-constitution.pdf> (consulté le 24 janvier 2023).

## ● Administration territoriale étatique

Comme indiqué ci-dessus : « *La République d'Angola est organisée territorialement, à des fins politiques et administratives, en provinces, à leur tour divisées en municipalités qui peuvent encore être structurées en communes ou unités territoriales équivalentes, dans les conditions prévues par la Constitution et la Loi.* ». Ces différents niveaux de circonscriptions constituent l'administration publique (au sens de celle de l'État), laquelle « *est fondée sur les principes de la simplification administrative, du rapprochement des services à la population, et de la déconcentration et décentralisation administratives.* » (art. 199 de la Constitution de 2010).

L'administration de l'État au niveau local est exercée par des organes déconcentrés de l'administration centrale, ayant pour objectif de garantir, au niveau local, la réalisation des attributions et des intérêts propres à l'administration de l'État dans les différentes circonscriptions administratives, sous réserve de l'autonomie des collectivités territoriales (art. 201.1 Constitution de 2010).

Mais la loi peut aussi créer des institutions et des entités administratives indépendantes dont « *l'organisation, le fonctionnement et les fonctions (...) sont définis par la loi* » (même référence constitutionnelle).

L'administration étatique est donc actuellement organisée en trois niveaux, la province, la municipalité et la commune (même si celle-ci peut aussi être une collectivité territoriale décentralisée). L'organisation et le fonctionnement des organes de l'administration de l'État au niveau local sont régulés par la loi (art. 201 Constitution de 2010).

Dans la pratique, le texte de référence est le Décret-Loi n° 02/07 du 3 janvier 2007, qui fixe le cadre des attributions, compétences et régime juridique relatifs à l'organisation et au fonctionnement des gouvernements provinciaux, des administrations municipale et communale<sup>8</sup>. Ces « *organes de l'administration locale de l'État* (autrement dit "déconcentrés") *détiennent la compétence de représenter le Gouvernement central au niveau local, d'exercer la direction et la coordination de l'ensemble des services qui composent l'administration locale de l'État et de contribuer à l'unité nationale* » (art. 4 Décret-Loi 02/07).

Ces organes sont : « *pour les besoins de l'administration locale de l'État, le territoire de la République d'Angola est divisé en provinces, municipalités, communes, quartiers ou villages. Les quartiers ou villages peuvent être regroupés en communes, les communes en municipalités et les municipalités en provinces* »<sup>9</sup> (art. 7 Décret-Loi précité). À ces différentes subdivisions correspondent des organes collégiaux (« *orgãos colegiais* ») et des organes « personnels » (« *titulares* »), notamment, dans la première catégorie, le gouvernement provincial, l'administration municipale et l'administration communale, auxquels correspondent, dans la deuxième catégorie, le gouverneur de province, l'administrateur municipal et l'administrateur communal (art. 8 Décret précité).

### La Province

Il y a 18 provinces selon les informations disponibles. La province est placée sous l'autorité d'un gouvernement provincial, lequel est « *l'organe déconcentré de l'Administration centrale chargé d'assurer la bonne exécution des fonctions de l'État au niveau de la province* » (art. 9.1 Décret-Loi n° 02/07). Elle est placée sous l'autorité d'un gouverneur provincial nommé par le gouvernement.

Le gouvernement provincial se compose du gouverneur, de vice-gouverneurs, de directeurs des services déconcentrés provinciaux, de délégués de province et d'administrateurs des municipalités. Les administrateurs municipaux et communaux peuvent y être associés sur décision du gouverneur en fonction des besoins (art. 13 Décret-Loi n° 02/07). Ce gouvernement dispose d'un certain nombre de compétences fixées par le Décret-Loi précité, à l'article 11, incluant un certain nombre de matières domaniales et foncières (art. 11.1.2. d. e. f. g. h. j.).

8. *Decreto-Lei que estabelece o quadro das atribuições, competências e regime jurídico de organização e funcionamento dos Governos Provinciais, das administrações municipais e comunais.*

9. « *Para efeitos de Administração Local do Estado, o território da República de Angola divide-se em províncias, municípios, comunas, bairros ou povoações. Os bairros ou povoações agrupam-se em comunas, as comunas em municípios et os municípios em províncias.* »

Le gouverneur de province est le représentant de l'administration centrale dans sa province, chargé, globalement, d'assurer le gouvernement de la province et de garantir le fonctionnement régulier de l'administration de l'État au niveau local (art. 15.1 Décret-Loi n° 02/07). Le gouverneur de province est nommé par le Président de la République, devant qui il est responsable politiquement et institutionnellement (art. 201 Constitution de 2010 et art. 16.1 Décret-Loi de 2007). Il a rang de ministre, hiérarchiquement, protocolairement et statutairement (y compris sur le plan financier). Ses tâches sont énumérées à l'article 17 du Décret de 2007.

Le gouvernement provincial inclut divers organismes et services : certains de nature consultative comme le Conseil provincial d'évaluation et de concertation sociale ; certains d'Appui technique comme le Secrétariat général ou le Cabinet juridique ; d'autres encore d'appui « instrumental » ou fonctionnel comme le cabinet du gouverneur ; aussi, des services déconcentrés du gouvernement provincial sous la forme de directions provinciales ; des services déconcentrés de l'État central sous la forme de délégations provinciales ; et enfin, le cas échéant, des instituts publics (art. 20 du Décret de 2007). Il existe un Conseil de la province, qui est une structure collégiale de « soutien » au gouvernement de la province. Il est présidé par le gouverneur, et est composé des vice-gouverneurs, du directeur (exécutif de la province mis en place par le gouverneur), et des délégués de province qui sont les chefs de services déconcentrés au niveau provincial.

### Le « Municipio » ou la Municipalité

La « Municipalité » est une subdivision administrative de la province, placée sous l'autorité d'un administrateur municipal nommé par le gouverneur provincial. Il en existe 176. Les compétences du « *municipio* » sont celles qui lui sont déléguées par le gouverneur provincial.

L'administration municipale est un organe déconcentré de l'administration de l'État au niveau principal ayant pour objectif de s'assurer de la réalisation des tâches de l'État au niveau municipal, sous le contrôle du gouvernement provincial (art. 42 Décret n° 02/07). La liste des compétences de l'administration municipale est fixée dans l'article 44 du Décret de 2007, incluant par exemple celle de l'administration et de la conservation du patrimoine de la municipalité.

L'administration municipale est « présidée » par l'administrateur municipal et inclut également un administrateur adjoint et les chefs de service. Elle se réunit en session ordinaire tous les mois. Les administrateurs communaux peuvent participer à ses réunions sur convocation de l'administrateur municipal dès lors que les sujets à l'ordre du jour les concernent.

L'administrateur municipal est le représentant du gouvernement provincial au niveau de la municipalité. Il est nommé par décision du ministre de l'Administration du territoire sur proposition du gouverneur provincial. Ses compétences sont fixées à l'article 50 du Décret-Loi de 2007.

Comme c'est un peu le cas pour l'échelon provincial, la structure organique de l'administration municipale comprend différents organes et services, ceux consultatifs, ceux d'appui technique, ceux d'appui instrumental, et enfin les services déconcentrés de l'administration municipale.

### La Commune

La commune – il y en a 532 – est la subdivision administrative de la municipalité. Elle est placée sous l'autorité de l'administration de la commune qui est « *l'organe déconcentré de l'administration centrale qui doit assurer et réaliser les fonctions de l'État au niveau de la commune* » (art. 66 Décret-Loi n° 02/07). Elle a la charge de la mise en œuvre, sur le territoire communal, des attributions de l'administration déconcentrée de l'État, du développement local et des services communautaires. Elle a notamment parmi ses tâches, énumérées à l'article 68 du Décret-Loi précité, celles de diriger, orienter et contrôler le déroulement des activités des sections communales, de s'occuper de la voirie comme les chemins vicinaux, de tenir l'état-civil, (...); d'encourager et de développer des activités agropastorales; (...); de suivre et de soutenir régulièrement le travail et le fonctionnement des administrations de quartier et des autorités traditionnelles, ainsi que la gestion des services techniques locaux, par exemple la distribution d'eau, l'assainissement, la gestion des marchés, les voiries.

Elle est présidée par un administrateur communal qui est, comme l'administrateur du *municipio*, nommé par le gouverneur provincial, et elle inclut un administrateur communal adjoint et les chefs de services communaux. L'administration municipale se réunit une fois par mois. Peuvent être invités à ses réunions les personnes individuelles ou les représentants de collectivités concernées par l'ordre du jour de la session.

L'administrateur communal est nommé par décision du ministre de l'Administration du territoire sur proposition du gouverneur provincial; il en va de même pour son adjoint. Les compétences de l'administrateur communal font l'objet de l'article 73 du Décret-Loi précité.

L'organisation interne de l'administration communale est plus légère que celle de la municipalité et à plus forte raison de la province. Elle est précisée à l'article 74 du texte.

## ● La décentralisation

La décentralisation est évoquée depuis la Constitution de 1992, mais il faut souligner que toutes les décisions fondamentales à prendre doivent l'être dans un contexte où, s'il n'est pas contesté qu'il est important de favoriser l'autonomie locale, il apparaît tout aussi important de ne pas remettre en cause l'unité nationale, tout autant que de veiller à ne pas disperser les pouvoirs publics. Cela justifie sans doute l'évaluation faite en 2021 (mais constante depuis plusieurs années) par CGLU (Cités et gouvernements locaux unis) Afrique : « Avec une note globale de 23 sur 48, l'Angola est l'un des pays où le cadre en place est généralement défavorable à l'action des villes et des collectivités territoriales. »<sup>10</sup>.

Le Titre IV de la Constitution de 2010 est consacré au pouvoir local sous la forme de plusieurs chapitres qui conditionnent donc le dispositif légal et réglementaire. Et d'abord, dans son Chapitre I, sont énumérés un certain nombre de principes directeurs relatifs au pouvoir local et à son exercice.

L'article 213 confirme le principe de décentralisation et énumère les formes de pouvoir local qu'il est possible de mettre en place. Il est donc utile de citer ce texte : « Les organes autonomes du pouvoir local : – 1. L'organisation démocratique de l'État au niveau local se fonde sur le principe de la décentralisation politico-administrative, qui comprend l'existence de formes d'organisation du pouvoir local, aux termes de la présente Constitution. – 2. Les formes d'organisation du pouvoir local comprennent les collectivités territoriales, les institutions du pouvoir traditionnel et autres modalités spécifiques de la participation des citoyens, aux termes de la loi. » On retiendra surtout du point 2 qu'outre les entités décentralisées classiques, la Constitution angolaise prend aussi en compte les « Institutions du pouvoir traditionnel », formule prudente autant qu'ouverte, mais aussi, possiblement, des modes d'organisation de la société civile, sous réserve de conditions à préciser.

Les principes applicables à l'existence et au fonctionnement des pouvoirs locaux sont ceux que l'on trouve généralement dans tout dispositif de décentralisation :

- >> d'abord, celui de la libre administration ou « autonomie locale » comme il en est disposé dans l'article 214 de la Constitution;
- >> ensuite, celui de l'autonomie financière (mal traduit dans le texte cité où il apparaît comme « détermination de l'autonomie locale [...] »<sup>11</sup> alors que le contenu de l'article est strictement financier) (art. 215);
- >> enfin, la garantie du pouvoir local, plus rarement évoquée dans les textes alors que c'est aussi un point essentiel (art. 216<sup>12</sup>).

10. [https://www.citiesalliance.org/sites/default/files/2022-05/CitiesAlliance\\_Assessing%20Inst.%20Environment%20of%20Cities%20and%20Subnal.%20Govs%20in%20Africa\\_FR.pdf](https://www.citiesalliance.org/sites/default/files/2022-05/CitiesAlliance_Assessing%20Inst.%20Environment%20of%20Cities%20and%20Subnal.%20Govs%20in%20Africa_FR.pdf) (consulté le 25 mai 2023).

11. Il s'agit peut-être d'un problème de traduction mais le texte utilisé est celui, officiel, disponible sur le site : <https://cdn.accf-francophonie.org/2019/03/angola-constitution.pdf> (consulté le 24 juillet 2020).

12. L'article en question dispose : « Les collectivités territoriales ont droit de saisir la justice afin d'assurer le libre exercice de leurs fonctions et le respect des principes d'autonomie locale consacrés par la Constitution et la loi. ».

Le Chapitre II du Titre IV de la Constitution de 2010 est consacré plus spécifiquement aux collectivités territoriales donc aux entités décentralisées. C'est ainsi que l'article 217 dispose que : « *Les collectivités territoriales sont des personnes morales territoriales correspondant à l'ensemble des habitants de certaines circonscriptions du territoire national et elles assurent la poursuite des intérêts spécifiques résultant du voisinage, par des organes propres représentatifs de leurs habitants.* ». La Loi règle les questions relatives à l'organisation et au fonctionnement des collectivités territoriales, tout comme la compétence de leurs organes. Également, la Loi définit le patrimoine des collectivités territoriales et établit le régime des finances locales, ayant pour objectif une juste répartition des ressources publiques entre l'État et les collectivités, et la nécessaire correction d'inégalités entre les collectivités. Et, très important : « *Les collectivités territoriales disposent de pouvoir réglementaire propre, aux termes de la loi* », et il faut insister sur le fait que le qualificatif « réglementaire » caractérise le pouvoir normatif des collectivités.

Évidemment, la question importante qui se pose est celle de l'identification des catégories de collectivités. Dans l'état actuel de la Constitution (art. 218), les collectivités peuvent prendre la forme de communes, mais comme on l'a indiqué plus haut, des collectivités infracommunales peuvent être créées.

Ces différentes collectivités reçoivent leurs attributions de la Loi (art. 219), notamment dans un certain nombre de domaines fixés par le même article de la Constitution, « *l'éducation, la santé, les énergies, les eaux, l'équipement rural et urbain, le patrimoine, la culture et la science, les transports et communications, les loisirs et sports, l'habitation, l'action sociale, la protection civile, l'environnement et assainissement, la défense du consommateur, la promotion du développement économique et social, l'aménagement du territoire, la police municipale, la coopération décentralisée et du jumelage.* ».

Pour organiser le fonctionnement de ces collectivités, l'article 220 de la Constitution dispose qu'elles sont dotées d'organes :

« 1. *L'organisation des collectivités territoriales comprend une assemblée dotée de pouvoirs délibératifs, un organe collégial et un président de la collectivité.*

2. *L'assemblée se compose de représentants locaux, élus au suffrage universel, égal, libre, direct, secret et périodique des citoyens électeurs de chaque collectivité, selon le système de la représentation proportionnelle.*

3. *L'organe exécutif collégial se compose de son président et des secrétaires nommés par lui, tous responsables devant l'Assemblée de la collectivité territoriale.*

4. *Le président de l'organe exécutif de la collectivité territoriale est le premier candidat de la liste arrivée en tête pour l'assemblée.*

5. *Les candidats aux élections sont présentés par les partis politiques, coalisés ou non, ou par des groupes de citoyens électeurs, dans les conditions prévues par la loi.* ».

On remarque que les dispositions sont relativement classiques et surtout rédigées de telle manière qu'elles puissent être adaptées à tout type de collectivité.

Pour finir sur le sujet, on peut dire un mot sur la tutelle qui s'applique aux collectivités (art. 221). Celles-ci, comme il est courant, « *sont soumises à la tutelle administrative du pouvoir exécutif* ». Cette tutelle administrative sur les collectivités territoriales, « *exercée dans le respect de la loi, consiste à vérifier que les organes des collectivités territoriales observent la loi* ». Et : « *Les collectivités territoriales peuvent contester en justice les illégalités de la tutelle commises dans l'exercice de ses pouvoirs de contrôle.* ».

Il semblerait, selon certaines sources, qu'une loi sur les collectivités décentralisées ait été adoptée en date du 26 juillet 2020 mais elle est malheureusement introuvable. On peut néanmoins imaginer qu'elle s'appuie, dans le respect de la Constitution, sur les communes, et la question serait donc celle de savoir dans quelle mesure elle fait évoluer les dispositions relatives à l'échelon communal du Décret-Loi étudié plus haut.

## ● Les institutions du pouvoir traditionnel

Elles sont réglées par un chapitre spécifique de la Constitution (Chapitre III du Titre IV), dans les articles 223 et suivants. Le premier de ces articles a pour objet de déterminer les modalités relatives à la reconnaissance constitutionnelle de ces institutions parmi les existantes : « 1. *L'État reconnaît le statut, le rôle et les fonctions des institutions du pouvoir traditionnel, établies en conformité avec le droit coutumier, si elles ne sont pas contraires à la Constitution. 2. La reconnaissance des institutions du pouvoir traditionnel exige des entités publiques et privées le respect, dans leurs relations avec ces institutions, des valeurs et des règles coutumières observées au sein des communautés politiques traditionnelles et qui ne sont en conflit avec la Constitution ni avec la dignité de la personne humaine.* ».

L'article suivant, donc le 224, a pour objet de définir les autorités traditionnelles, point qui fait toujours débat : « *Les autorités traditionnelles sont des entités qui incarnent et exercent le pouvoir au sein d'une communauté politique traditionnelle, en conformité avec les valeurs et les règles coutumières et dans le respect de la Constitution et de la loi.* ».

Mais suit une disposition plus singulière, celle de l'article 225, pourtant de la même Constitution, disposant que : « *Les fonctions, les compétences, l'organisation, le système de contrôle, la responsabilité et le patrimoine des institutions du pouvoir traditionnel, leurs relations institutionnelles avec les organes de l'administration locale de l'État et des collectivités territoriales, ainsi que les différentes formes des autorités traditionnelles, sont réglementées par la loi.* ». Comme on le lit, ce serait à la loi de fixer les modalités relatives aux communautés traditionnelles ; il y aurait donc ici une certaine contradiction avec le premier tiret de l'article 223 ci-dessus, mais aussi avec l'article 224, qui font tous deux référence aux droits et institutions coutumières.

Pour illustrer ces dispositifs coutumiers en Angola, il est utile de citer un bref élément tiré de la base de données de la FAO : « *Autorités traditionnelles et institutions coutumières. – Le chef traditionnel ou un notable appelé *seculu*, s'occupe de l'administration du village. En dessous du *seculu*, il y a les *soba* ou *nsooba*, qui administrent les affaires du sous-village ou des *ombalas*. En effet, les *nsooba's* sont chargées de l'organisation et la mobilisation des communautés dans le cadre des interventions d'ordre social, économique et politique. Le rôle des *seculu* et des *nsooba's* est également significatif en ce qui concerne les questions foncières, la réinstallation des populations déplacées, la coordination et la distribution de l'aide d'urgence et le soutien d'épargne collective appelé *quixquila* ou *ondyuluca* (6). – Les autorités traditionnelles arbitrent aussi le règlement des litiges fonciers au sein de la communauté. En outre, les activités des autorités coutumières ne suivent pas la loi formelle, mais s'accordent plutôt aux lois communautaires (20). Dans tout le pays, les femmes ne représentent que un pour cent des *sobas* (22). – Souvent des "coordenadores" facilitent la médiation entre autorités traditionnelles et autorités gouvernementales et exercent leurs rôles en tant que mobilisateurs sociaux en milieu peri-urbain (22).* »<sup>13</sup>.

On peut évidemment se poser la question de savoir si la définition proposée dans la Loi sur les terres de 2004, à l'article 1, pourrait prendre sens ici : « *Ces communautés rurales sont définies dans l'article 1.c de la Loi, comme étant les communautés de familles, de voisinage, qui, dans le milieu rural, ont des droits collectifs de possession, gestion, usage et prélèvement des fruits, des moyens communautaires de production, notamment les terrains communautaires exploités de manière effective et utile, selon des règles d'auto-administration ou d'autogestion, quelle que soit l'activité exercée, dès lors que celle-ci est conforme à la loi ou aux règles coutumières.* ».

13. Document consulté sur la base de données Genre et droit à la terre de la FAO le 14 février 2023. Les numéros entre parenthèses renvoient à la bibliographie du document ; les références sont reprises à l'identique : 6. Fonds Africains de Développement. Septembre 2005. République d'Angola. Rapport d'évaluation. Projet de développement agricole en faveur des petits exploitants de Bom Jesus – Calenga. 20. Social Institutions and Gender Index (SIGI). Angola. Site Internet de l'index sur le genre, 22. Rural Development Institute. Nielsen, R. July 2008. Reports on Foreign Aid and Development n. 125: Women's Land Rights in Post Conflict Angola.

TABLEAU 1. Organisation administrative et décentralisation en Angola

Circonscription administrative	Nb	Collectivité	Nb	Personnalité morale	Autonomie financière	Instance délibérante	Exécutif
<b>Provinces</b>	18			Non	Non		Gouverneur de Province
<b>Municipalités</b>	176			Non	Non		Chef de District, nommé par décret
<b>Communes</b>	532						Chef de poste
		Commune		Oui	Oui	Oui	Président élu de l'assemblée
		Communauté traditionnelle		Oui	Oui	Oui	Chef communautaire
<b>Village</b>							Chef de village <i>seculo</i>
<b>Barrio (quartier)</b>				Non			Chef de quartier

Le tableau ci-dessus s'appuie sur les présentations précédentes concernant tant la déconcentration que la décentralisation. Il manque donc des données importantes qui ne sont pas accessibles, par exemple pour la commune et les communautés coutumières.

### III. L'organisation domaniale et foncière

Là encore, il faut se souvenir du très important changement survenu en 1992, concrétisé sous la forme de la nouvelle Constitution ; jusque-là, selon les principes classiques des systèmes marxistes (celui développé dans l'Angola de l'époque), il n'y avait pas de propriété foncière privative ; il ne pouvait y avoir que des attributions provisoires de terrains, et surtout, comme dans la plupart des pays objet de la présente étude, des droits non écrits, plus ou moins traditionnels et coutumiers, même s'ils ne trouvaient pas leur place dans le système légal du moment.

C'est tout cela que la Constitution de 1992 a bouleversé en posant en matière de droit de la terre de nouveaux principes (que l'on retrouve peu ou prou dans la Constitution de 2010), qui ont donc suscité l'élaboration et la mise en place d'une nouvelle législation. L'article 10 de la Constitution de 1992 disposait en effet que : « *Le système économique sera basé sur la coexistence de différentes formes de propriété – publique, privée, mixte, coopérative, et familiale – qui devront toutes bénéficier de la même garantie. L'État encouragera la participation au processus de développement économique de tous les acteurs et modes d'appropriation (...)* »<sup>14</sup>. Et, concernant les droits sur la terre, quelques précisions

14. La version anglaise de la Constitution de 1992 est disponible sur le site Internet officiel du gouvernement angolais ([www.angola.org](http://www.angola.org)), depuis le 15 juillet 1999. Art. 10 : « *The economic system shall be based on the coexistence of diverse forms of property – public, private, mixed, cooperative and family – and shall enjoy equal protection. The State shall encourage participation in the economic process of all agents and forms of property, creating conditions for them to function efficiently in the interests of national economic development and satisfying the needs of citizens.* ».

étaient fournies dans l'article 12, alinéa 3 de la Constitution amendée : « *La terre, qui est à l'origine la propriété de l'État, pourra être attribuée à des personnes physiques ou morales, mais avec l'exigence d'une utilisation rationnelle et complète, dans le respect des conditions légales* »<sup>15</sup>, éléments repris en 2010 dans l'article 15. Cette première approche devait être complétée par celle de l'alinéa suivant du même article : « *L'État respectera et garantira la propriété, qu'elle soit celle des personnes physiques ou celle des personnes morales, ainsi que le droit de propriété et de possession des terres par les paysans, sous réserve de la possibilité de procéder à leur expropriation pour cause d'utilité publique, selon les dispositions légales en vigueur.* »<sup>16</sup>.

La mise en œuvre de ces dispositions constitutionnelles s'est faite sous la forme de la Loi n° 09/04 du 9 novembre 2004, sur les terres. Dans l'exposé des motifs de ce texte, on peut déjà identifier les principes généraux qui vont fonder celui-ci : la terre, à l'origine, est la propriété de l'État (cf. Constitution de 1992, art. 12 ci-haut) ; il s'agit de tenir compte, dans une démarche associant l'aménagement du territoire et « *l'exigence d'une utilisation rationnelle et complète* », de sécuriser autant que possible tous les modes d'usage du sol, tout en respectant les conditions environnementales d'un développement durable.

Les principes fondamentaux de la Loi de 2004 sur les Terres sont posés dans l'article 4. Parmi ceux-ci, on citera notamment :

- >> le principe selon lequel toute propriété foncière vient de l'État (« *Propriedade originaria do Estado* » est la rédaction que l'on retrouve partout) ;
- >> le principe de l'exigence de la mise en valeur ;
- >> le principe de respect des droits fondamentaux des communautés rurales<sup>17</sup>, l'article 9 disposant que « *l'État respecte et protège les droits fonciers dont sont titulaires les communautés rurales, que ceux-ci se fondent sur les pratiques ou sur la coutume* » et que « *ces droits ne peuvent faire l'objet d'une expropriation que moyennant une juste indemnité* » ;
- >> le principe de propriété de l'État sur les ressources naturelles (droit inaliénable) ; mais aussi un principe plus politique, celui de ne pas revenir sur les nationalisations et confiscations foncières.

Ces principes s'appuient sur d'autres : celui fixé par la Constitution (art. 12 Constitution amendée) mais aussi par l'article 5 de la Loi sur les Terres selon lequel la terre constitue une propriété fondamentale de l'État<sup>18</sup>, intégrée soit à son domaine public, soit à son domaine privé, ainsi que celui de l'article 6 relatif à la transmissibilité de la propriété : « *Sous réserve des dispositions de l'article 35 (portant sur le droit de propriété privée), l'État peut transférer ou céder la propriété des terrains intégrés dans son domaine privé ; aucune prescription acquisitive (ou usucapion) ne peut s'exercer sur un terrain ou un droit foncier portant sur un terrain du domaine privé de l'État ou sur le domaine des communautés rurales.* »<sup>19</sup>.

Cette Loi sur les Terres de 2004 demeure applicable, n'ayant pas été modifiée fondamentalement, ni par la nouvelle Constitution de 2010, ni par de nouveaux textes. Même si, comme on le verra, il y a bien eu une certaine production de ces derniers pour compléter ou préciser les règles de 2004.

15. Art. 12 al. 3 : « *Land, which is by origin the property of the State, may be transferred to individuals or corporate bodies, with a view to rational and full use thereof, in accordance with the law.* ». Site Internet précité.

16. Art. 12 al. 4 : « *The State shall respect and protect people's property, whether individuals or corporate bodies, and the property and ownership of lands by peasants, without prejudice to the possibility of expropriation in the public interest, in accordance with the law.* ». Site Internet précité.

17. Ces communautés rurales sont définies dans l'article 1.c de la Loi comme étant les communautés de familles, de voisinage, qui, dans le milieu rural, ont des droits collectifs de possession, gestion, usage et prélèvement des fruits, des moyens communautaires de production, notamment les terrains communautaires exploités de manière effective et utile, selon des règles d'auto-administration ou d'autogestion, quelle que soit l'activité exercée, dès lors que celle-ci est conforme à la loi ou aux règles coutumières.

18. « *A terra constitui propriedade originaria do Estado, integrada no seu domínio privado ou no seu domínio publico.* ».

19. « *ARTIGO 6. (Transmissibilidade) – 1. Sem prejuízo do disposto no artigo 35.º, O Estado pode transmitir ou onerar a propriedade dos terrenos integrados no seu domínio privado. 2. São nulos os negócios de transmissão ou de oneração referidos no número anterior que violem normas de ordem pública. 3. A nulidade prevista no número anterior é invocável nos termos gerais. 4. Não podem adquirir-se por usucapião quaisquer direitos sobre os terrenos integrados no domínio privado do Estado e no domínio das comunidades rurais.* ».

## ● La classification des terrains

Comme cela est fréquent, deux classifications sont *a priori* possibles, une juridique et une pratique.

### Une classification juridique : les terres domaniales et les terres privées

Les terres se répartissent en terres domaniales et terres privées. Cette classification juridique est établie dans l'article 19 de la Loi sur les Terres de 2004, lequel dispose aussi que cette classification tient compte du caractère rural ou urbain desdits terrains (la distinction entre les deux étant celle classique des terrains situés dans des périmètres d'agglomération ou déclarés urbains, et des autres terrains qui sont donc ruraux). Les terrains urbains comme ruraux se répartissent en terrains concédés et non concédés<sup>20</sup>. Les terrains du domaine public et ceux classés communautaires ne peuvent jamais être concédés.

### Une classification pratique : les terres rurales et les terres urbaines

Les terrains urbains sont classés en fonction des objectifs d'aménagement urbain, en :

- >> terrains urbanisés;
- >> terrains à construire;
- >> terrains à urbaniser (art. 21 Loi de 2004).

Les terrains ruraux font l'objet de dispositions plus nombreuses, ce qui s'explique dans le contexte compte tenu de leur diversité de morphologie, d'utilisation, et de règles de gestion locales. Comme les terrains urbains, ils sont classés en fonction de leur destination et du régime juridique qui leur est applicable, en :

- >> terrains ruraux communautaires (art. 22.2 et art. 23 de la Loi de 2004 sur les Terres) : ceux occupés par des familles, des communautés rurales, pour les besoins de leur habitation, de leurs activités ou pour toutes autres fins reconnues par la coutume ou par la présente Loi et ses textes d'application. Ces terrains sont ceux exploités par une communauté rurale selon les règles coutumières, y incluant les espaces pastoraux ou ceux nécessités par une agriculture itinérante, en tenant compte des servitudes de passage, d'accès à l'eau. La délimitation de ces terrains communautaires est soumise à une discussion préalable des familles membres de la communauté ainsi que des institutions du pouvoir traditionnel du lieu de situation des terrains;
- >> terres agricoles (ou terrains propices aux cultures) (art. 22.3 et art. 24 Loi précitée) : celles qui sont appropriées à des fins agricoles ou d'élevage, dont les règles juridiques de constitution ou de transmission des droits fonciers sont déterminées par la présente Loi. Ces terres sont soumises à un régime juridique et de gestion qui est lié à leur détermination par les « entités compétentes », de règlements particuliers en fonction des modalités culturelles déterminées. Ces modalités sont une condition de toute constitution par l'État de droits fonciers sur lesdits terrains. Ces terrains peuvent faire l'objet d'actions de remembrement par l'État;
- >> terres forestières (art. 22.4) : celles qui sont appropriées à la mise en œuvre d'activités sylvicoles, notamment pour l'exploration et l'exploitation des forêts naturelles ou artificielles, selon les modalités des plans d'aménagement rural ou de la législation particulière;
- >> terrains à aménager (art. 22.5 et art. 25) : ce sont les terrains destinés à accueillir les implantations d'infrastructures minières, industrielles ou agro-industrielles, selon des modalités juridiques définies par la présente Loi ou par une législation particulière;
- >> terrains de voirie (art. 22.6 et art. 26) : ceux qui supportent (ou sont appelés à supporter) des aménagements sous la forme de voies de communication terrestres, de réseaux de distribution d'eau ou d'électricité, ainsi que les réseaux de récupération des eaux pluviales et des égouts.

---

20. Les règles relatives aux concessions sont précisées dans le Décret n° 58/07 du 13 juillet 2007, qui est donc un texte d'application de la Loi de 2004.

À ces deux catégories générales, il faut ajouter celles des réserves foncières consacrées par l'article 27 du texte, un article très long. Ces réserves sont en principe exclues de l'application du régime juridique de droit commun concernant l'occupation ou l'utilisation par des personnes physiques ou morales, en tenant compte de leur affectation, totale ou partielle, pour réaliser des buts spécifiques qui ont justifié la mise en réserve. Le caractère total ou partiel de la mise en réserve est fonction du but recherché : par exemple, les réserves totales peuvent être utilisées pour les besoins de l'environnement ou de la Défense nationale (art. 27.5), alors que les réserves partielles peuvent s'appliquer notamment à une bande le long des cours d'eau et lacs, ainsi que du rivage de la mer (art. 27.7). Il faut remarquer ici que ce régime des terrains mis en réserve couvre en partie des zones qui, dans d'autres pays, sont intégrées dans le domaine public naturel (art. 27 a-e) ou artificiel (art. 27 f-k).

Le régime d'accès aux terrains constitutifs de ces réserves est évidemment variable selon que celles-ci sont totales ou partielles. Dans les réserves totales, aucune occupation ni usage ne sont permis, à l'exception des actions nécessaires pour leur conservation ou leur gestion, compte tenu de leur finalité d'intérêt public. Dans les réserves partielles, toute forme d'occupation ou d'usage ne remettant pas en cause la finalité justifiant la constitution de la réserve est autorisée (art. 27.6).

## ● Les règles juridiques applicables aux terrains

La loi distingue les droits domaniaux, les droits fonciers privatifs et les droits coutumiers.

### Les droits domaniaux

Selon l'article 94 de la Constitution de 2010, les biens de l'État mais aussi ceux des autres personnes publiques se répartissent entre ceux qui sont rattachés au domaine public et ceux qui relèvent du domaine privé. La nature de ces biens et leur régime juridique sont fixés tant par la Constitution que par la loi. Et selon la Loi de 2004 sur les Terres, les terres domaniales sont celles de l'État et celles des collectivités décentralisées (art. 28 al. 1) : « L'État et les collectivités locales (...) peuvent être titulaires de droits fonciers, en tenant compte des régimes suivants : a) domaine public (...); b) domaine privé (...) ».

### **Le Domaine public**

En vertu des dispositions de l'article 95 de la Constitution de 2010 :

« 1. Font partie du domaine public les biens suivants : a) les eaux intérieures, la mer territoriale et les fonds marins contigus, aussi bien que les lacs, lagunes et cours d'eau fluviaux, y compris leurs lits; – b) les ressources biologiques et non biologiques existant dans les eaux intérieures, dans la mer territoriale, la zone contiguë, la zone économique exclusive et le plateau continental; – c) l'espace aérien national; – d) les gisements de minerais, les sources d'eaux minérales et médicinales, les cavités naturelles souterraines et autres ressources naturelles du sol et du sous-sol, à l'exception des roches, des terres ordinaires et d'autres matériaux habituellement utilisés comme matière première dans la construction civile; – e) les routes et les chemins publics, les ports, les aéroports, et les ponts et les voies ferrées publics; – f) les plages et la zone maritime-terrestre; – g) les zones territoriales réservées à la défense de l'environnement, notamment les parcs et les réserves naturelles de préservation de la flore et de la faune sauvages, y compris les infrastructures; – h) les zones territoriales réservées aux ports et aux aéroports, classés comme tels par la loi; – i) les zones territoriales réservées à la défense militaire; – j) les monuments et immeubles d'intérêt national, classés comme tels et faisant partie du domaine public, aux termes de la loi; – k) les autres biens classés par la loi et reconnus par le droit international.

2. Les biens du domaine public sont inaliénables, imprescriptibles et insaisissables.

3. La loi régit le régime juridique des biens du domaine public et fixe ceux qui intègrent celui de l'État et celui des personnes morales de droit public, le régime et les formes de concession, aussi bien que le régime de désaffectation desdits biens. ».

On retrouve à peu près le même contenu dans l'article 29 de la Loi de 2004 sur les Terres. Selon cet article, le domaine public inclut des dépendances naturelles (eaux continentales, mer territoriale, plateforme continentale, zone économique exclusive, y incluant toutes les ressources naturelles, vivantes ou non,

qui y sont associées ou incorporées ; l'espace aérien national ; les ressources minières) et des dépendances artificielles : les voies et chemins publics, les ponts et les lignes ferroviaires publiques, les zones protégées pour des fins environnementales, les zones des ports et aéroports, celles réservées pour les besoins de la défense nationale, les monuments et immeubles d'intérêt national après leur classification dans le domaine public, les autres choses affectées, par la loi ou un règlement, au domaine public. On doit rappeler ici que ce domaine public est fréquemment associé à des terrains réservés qui ont été évoqués plus haut.

Le régime juridique de ce domaine public est classique ; les biens qui le constituent sont la propriété de l'État et « *comme tels, sont inaliénables, imprescriptibles et insaisissables* » (art. 29.2 Loi de 2004). Des droits d'exploration, de prospection et d'exploitation des ressources minières ou autres ressources naturelles situées sur le domaine public peuvent être accordés selon les modalités prévues par les législations relatives à ces ressources.

Les spécificités du régime du domaine public des collectivités décentralisées sont réglées par l'article 32 de la Loi de 2004. Ce régime consiste dans deux principes simples : l'État peut transférer, par acte réglementaire, des biens de son domaine public à des collectivités décentralisées, pour en décentraliser la gestion ; le régime juridique applicable aux biens du domaine public de l'État s'applique, *mutatis mutandis*, aux biens du domaine public des collectivités décentralisées, sans préjudice des dispositions réglementaires spécifiques.

Il faut aussi signaler que le régime du domaine public a été modifié par le Décret présidentiel n° 232/11 du 23 août 2011 sur le déclassement des terrains du domaine public inclus dans les zones riveraines de la mer (cordon littoral). Le plus important semble être dans l'article 2 du texte qui dispose : « *São desafectados do domínio publico os terrenos do domínio publico marítimo destinados a implantação de infraestruturas e equipamentos de apoio não só à utilização das praias, mas à toda orla costeira.* ». Ce que l'on peut traduire ainsi : « *Sont déclassés du domaine public les terrains du domaine public maritime destinés à accueillir l'implantation d'infrastructures et équipements d'appui non seulement pour l'utilisation des plages mais de tout le bord de mer.* ». C'est évidemment un point très important en Angola. Par ailleurs, en vertu du point 2 du même article, une bande d'une largeur de 500 m est réservée pour la protection des terrains déclassés. Ces terrains déclassés sont alors inclus dans les domaines privés des différentes provinces concernées (art. 4 du même Décret). Il faut ici rappeler que ces zones sont doublement intéressantes : d'une part, ce sont celles qui peuvent accueillir les infrastructures touristiques, d'autre part, elles sont aussi « concernées » par les activités pétrolières.

### **Le Domaine privé de l'État**

Les biens qui ne sont pas expressément prévus par la Constitution et par la loi comme appartenant au domaine public de l'État et à d'autres personnes morales de droit public intègrent le domaine privé de l'État et sont soumis au régime de droit privé ou au régime spécial et son administration est régie par la loi (art. 96 de la Constitution).

Et dans la Loi sur les Terres, faute d'élément explicite, on peut déduire des textes que le Domaine privé de l'État est composé des terrains qui ne relèvent pas du domaine public ni d'un autre statut légalement établi, en particulier, les terres réservées des communautés rurales ne sont pas non plus concernées compte tenu des conditions des règles spécifiques qui les concernent.

Les terrains propriété de l'État peuvent faire l'objet de différents droits énumérés par l'article 34 de la Loi de 2004 sur les Terres : droit de propriété ; droit d'usage coutumier ; droit d'utilité civile ; de superficie ; droit d'occupation précaire, ces différentes modalités étant détaillées dans les articles qui suivent. Ces éléments qui peuvent apparaître comme privatifs doivent être situés dans le contexte déjà souligné, selon lequel, à l'origine, toute terre est propriété de l'État.

Cela explique entre autres l'application de dispositifs juridiques classiques comme ceux qui suivent :

- >> le droit d'emphytéose (art. 38 Loi de 2004) est réglé par le Code civil, sous réserve des dispositions spécifiques de la Loi et de ses textes d'application. Il peut s'appliquer aux terrains ruraux comme aux terrains urbains. Il peut être établi par un contrat de concession entre l'État (ou une collectivité décentralisée) et le concessionnaire. Le contrat fixe le montant de la redevance due pour l'utilisation du terrain. On remarque ci-dessus l'utilisation du terme « concession » comme cadre générique de différents autres contrats plus civilistes que domaniaux ;

- >> le droit de superficie est régi par l'article 39 de la Loi précitée. Il peut être accordé sur les terrains ruraux comme sur les terrains urbains partie du domaine privé de l'État, au profit de personnes physiques angolaises ou étrangères, ou de personnes morales ayant leur siège principal et effectif dans le pays. Les modalités du droit de superficie sont celles du Code civil, sous réserve des dispositions spécifiques de la Loi foncière. Le bénéficiaire ou superficiaire paye un droit unique ou une redevance annuelle, selon les modalités prévues au contrat. Le droit de superficie peut être hypothéqué;
- >> le droit d'occupation précaire peut être concédé par l'État ou par les autorités décentralisées sur des terrains ruraux ou urbains partie du domaine privé, sous la forme d'un contrat de location établi pour un temps déterminé. Un contrat identique peut être établi portant sur des terrains du domaine public, lorsque la nature de celui-ci le permet. Le contrat ne permet pas la réalisation d'aménagements définitifs.

Le Chapitre III de la Loi n° 09/04 traite de cette question de la concession des droits fonciers qui est en pratique celle des modalités d'établissement des différentes manières de concéder les droits fonciers précédemment inventoriés.

L'article 42 établit la liste des personnes qui peuvent obtenir des droits fonciers sur des terrains des domaines privés de l'État ou des collectivités décentralisées. Il s'agit notamment des personnes physiques de nationalité angolaise, des personnes morales de droit public ayant leur siège principal et effectif en Angola; des personnes morales privées dans les mêmes conditions; des entreprises publiques angolaises, ainsi que des sociétés commerciales ayant leur siège effectif en Angola. Pour les étrangers, des règles particulières sont prévues (art. 42 e, f, g).

L'article 43 règle la question de l'étendue des superficies qui peuvent être concédées. Cela est valable pour les terrains urbains (art. 43.1), mais aussi pour les terrains ruraux qui ne peuvent être d'une taille inférieure à deux hectares, ni excéder 10 000 hectares. Toutefois, le Conseil des ministres peut autoriser des dérogations à ces limites.

Pour obtenir une concession, il convient d'établir que le demandeur dispose des moyens effectifs de procéder à l'exploitation et à la mise en valeur effective du terrain.

Tous les contrats de concession doivent être établis par écrit (art. 49), le droit étant consacré par un titre de concession établi selon un modèle fixé par la Loi.

La Loi fixe également la durée des différents contrats : permanente pour le droit de propriété, sauf cas de résolution du contrat; perpétuelle pour le droit d'usage coutumier; permanente pour le contrat d'emphytéose, sous réserve du droit de remise en cause; pour une durée n'excédant pas soixante ans pour le droit de superficie; enfin, pour une durée maximale d'un an pour le droit d'occupation précaire.

Un règlement général des concessions des terrains devait compléter le dispositif applicable à l'attribution des terrains concédés. C'est l'objet du Décret n° 58/07 du 13 juillet 2007, approuvant le règlement général sur les concessions de terrains, révoquant toutes les dispositions contraires à celles du présent règlement<sup>21</sup>.

Les droits concédés, sous réserve des dispositions de la Loi, sont transmissibles entre vifs ou à cause de mort (art. 61 Loi de 2004). La transmission entre vifs peut être effectuée à titre onéreux ou à titre gratuit (art. 61.6 Loi précitée), sous réserve de l'autorisation préalable de l'autorité concédante à peine de nullité de la transaction. L'acte établissant la transmission doit être établi en la forme authentique. Toutefois, les concessions gratuites ne peuvent être cédées sauf, sur autorisation de l'autorité concédante, au profit d'une personne ou d'une institution dans des cas particuliers énumérés à l'article 50 (personnes ne disposant pas de ressources suffisantes et voulant mener un projet de développement dans une zone défavorisée du pays, institutions d'utilité publique à finalité caritative, religieuse ou sportive).

21. Decreto n° 58/07 de 13 de Julho : aprova o Regulamento Geral de Concesso de Terrenos – Revohga toda à legislação que contrarie o disposto no presente regulamento.

### Les droits fonciers privatifs

Trois principes généraux, établis par l'article 98 de la Constitution, fondent le régime de la propriété privée foncière : « 1) *La terre est propriété de l'État et intègre son domaine privé, en vue de l'octroi et protection de droits fonciers de personnes physiques ou morales, et de communautés rurales, aux termes de la loi, sous réserve des dispositions du paragraphe 3 du présent article.* 2) *L'État reconnaît et garantit le droit de propriété privé de la terre, aux termes de la loi.* 3) *L'octroi par l'État de propriété foncière privée, aussi bien que sa transmission, ne sont autorisés qu'aux citoyens nationaux, aux termes de la loi.* ».

Mais il faut aussi y ajouter le contenu de l'article 15 qui établit les modalités de l'utilisation de ces terres, propriété originale de l'État, qui tiennent compte du principe général selon lequel l'État respecte et protège la propriété privée des personnes physiques ou morales et la libre initiative économique et d'entreprise exercée aux termes de la Constitution et de la Loi : « *Article 15 (La propriété de la terre) – 1. La terre, propriété originaire de l'État, peut faire l'objet de transmission à des personnes physiques ou morales, en vue de son utilisation rationnelle et effective, aux termes de la loi. – 2. Sont reconnues aux communautés locales l'accès et l'utilisation des terres, aux termes de la loi. – 3. Les dispositions des paragraphes précédents n'annulent pas la possibilité d'expropriation pour cause d'utilité publique, moyennant une juste indemnité aux termes de la loi.* ».

Le droit de propriété est l'objet des articles 35 et 36 de la Loi de 2004 sur les Terres et il est largement exercé selon les modalités prévues dans le Code civil angolais ; il ne peut s'appliquer qu'aux seuls terrains urbains, au profit de personnes privées de nationalité angolaise.

### Les terres des communautés rurales

Comme on l'a indiqué plus haut, les terrains qui relèvent des communautés rurales sont soumis à un régime juridique spécifique qui en garantit la situation au profit des communautés, même si ces terrains font partie, *stricto sensu*, du domaine privé, comme les autres terrains sur lesquels peuvent être attribués des droits fonciers. L'article 33 vient préciser ce régime juridique en précisant des modalités de préservation des droits des membres des communautés, notamment au regard des actions d'aménagement du territoire. La disposition la plus fondamentale de la Loi sur le sujet est sans aucun doute celle de l'article 70.3 selon lequel : « *Sont reconnues aux communautés rurales la personnalité et la capacité juridiques* », sans que le texte précise pour autant selon quelles modalités institutionnelles ce dispositif pourra fonctionner.

Ce cadre institutionnel justifie que soit posée la question de la place des droits coutumiers dans le dispositif. Encore une fois, il faut commencer par la Constitution. Dans celle de 2010, il est disposé que : « *La validité et la force juridique de la coutume est reconnue si elle n'est pas contraire à la Constitution et ne porte pas atteinte à la dignité humaine.* ».

Pour le reste, une nouvelle fois, il faut se référer à la Loi de 2004, laquelle comprend un certain nombre de dispositions relatives aux droits coutumiers.

Le droit d'usage coutumier (art. 37 Loi précitée) peut être reconnu aux familles qui font partie de communautés rurales, leur permettant l'occupation, les droits d'usage et de collecte des terrains ruraux communautaires effectivement occupés et exploités selon les règles coutumières. Ces terrains ne peuvent être l'objet de concessions. Ce droit d'usage coutumier est gratuit. Il ne peut être l'objet de prescription mais il peut s'éteindre par le fait de l'abandon des terres selon les règles coutumières. Ce droit peut être hypothéqué pour garantir un emprunt bancaire (art. 37.8 même Loi). Les questions relatives au régime juridique de ce droit coutumier qui ne pourraient être réglées par les règles traditionnelles seront réglées par application des dispositions du Code civil angolais.

Ces différentes dispositions sont complétées par celles de la Décision présidentielle n° 14/18 du 19 février 2018 créant la Commission interministérielle chargée de promouvoir l'enregistrement des terres rurales au profit des communautés locales (coutumières).

## ● Compétences administratives

Outre les règles spécifiques déjà signalées dans les points qui précèdent, sont compétents en matière de concessions :

- >> le Conseil des ministres, notamment pour :
  - autoriser une concession d'occupation sur le domaine public;
  - la transmission ou la constitution de droits fonciers sur des terrains ruraux d'une superficie supérieure à 10 000 hectares;
  - le déclassement d'un terrain du domaine public au profit du domaine privé.
 Ces compétences peuvent être déléguées au chef du service du Cadastre ;
- >> l'« Organe central pour la gestion technique des terres », pour :
  - organiser et conserver les archives foncières, de manière à assurer l'identification des terrains et le suivi de leur situation juridique ;
  - organiser et exécuter tous les travaux techniques de délimitation des terrains et réserves foncières ;
  - organiser, gérer et tenir à jour le cadastre géométrique ;
  - élaborer le programme national de cartographie des terres ;
- >> les Gouvernements provinciaux, notamment pour :
  - autoriser les transmissions et constitutions de droits fonciers sur les terrains ruraux, agricoles ou forestiers d'une taille égale ou inférieure à 1 000 hectares ;
  - autoriser la constitution ou la transmission de droits fonciers sur les terrains urbains, dans le respect des plans d'urbanisme et de lotissements approuvés ;
  - établir les contrats d'amodiation constitutifs de droits d'occupation précaire de terrains des domaines public et privé de l'État (notamment ceux portant sur les terrains de la bande littorale déclassés du domaine public et inclus dans les domaines privés soumis à l'autorité déconcentrée des provinces (cf. plus haut) ;
  - soumettre au Conseil des ministres les propositions de déclassement de terrains du domaine public et de transfert au domaine privé ;
  - administrer le domaine foncier, public et privé, de l'État ;
- >> les administrateurs municipaux et communaux : leurs compétences sont à établir par un règlement spécifique. Avec, encore une fois, l'incertitude caractérisant la situation communale, déjà évoquée puisque les textes disponibles donnent à la commune à la fois un statut déconcentré et un statut décentralisé (notamment la Constitution) ;
- >> les chefs des communautés traditionnelles légalement reconnues.

## ● Règlement des conflits

Il est un principe premier ou de base : tous les litiges relatifs aux droits fonciers doivent obligatoirement être soumis à une tentative de médiation et de conciliation avant d'être transmis au tribunal compétent (art. 77 Loi de 2004 sur les Terres).

Cette disposition importante est au demeurant de plus en plus répandue dans les législations foncières. La composition et les modalités de fonctionnement de l'organe de médiation et conciliation doivent être fixées par le Décret général déjà évoqué relatif à la concession des terres.

C'est l'objet des articles 209 à 211 de ce dernier texte, notamment le premier de ces articles qui dispose<sup>22</sup> :

« 1) Sans préjudice des dispositions de l'article 77.2b de la Loi n° 09/04, du 9 novembre, les intéressés doivent soumettre à une tentative de médiation et de conciliation les éléments litigieux relatifs aux droits fonciers.

2) L'organe de médiation et de conciliation est formé de deux médiateurs désignés par le Procureur de Justice qui doit les choisir parmi les personnes reconnues pour leur intégrité et leur compétence. ».

Sinon, le tribunal compétent est la chambre administrative ou civile (selon la matière et l'acteur concerné) du Tribunal provincial. Il est encore à noter que la Loi ouvre aussi la possibilité de recourir à un arbitrage (art. 79), celui-ci devant être rendu par une instance arbitrale de trois membres, dont deux choisis par les parties et le troisième, qui en sera le président, choisi d'un commun accord par les parties. Ce tribunal siègera dans les bureaux du gouvernorat de la province.

Les normes applicables en ce qui concerne les litiges survenant dans les communautés rurales sont celles coutumières, la loi, notamment sous la forme des règles du Code civil, étant applicable dans les autres cas.

## ● Les pratiques foncières

Peu d'informations sont accessibles, sinon disponibles, sur le sujet. Y compris dans la presse locale. Au demeurant, comme on l'a compris, les principales questions foncières se posent dans la maîtrise des espaces urbains en croissance exponentielle, de plus en plus rapide. Mais aussi pour les cohabitations avec d'autres activités, minières, pétrolières, forestières. Et comme l'Angola est un très grand pays, il y a des terres disponibles.

On peut quand même signaler une activité gouvernementale attentive aux questions foncières. C'est ainsi qu'en 2011, un Décret présidentiel a été pris pour fixer le cadre de production d'un document national de politique foncière<sup>23</sup>.

Sont particulièrement intéressants les « Considérants » de ce texte, d'abord celui fondé sur les exigences du développement et de la reconstruction (ce dernier élément étant désormais un peu « daté »), puis celui fondé sur la nécessité de favoriser la promotion des droits fonciers, enfin celui d'élaborer une politique foncière tenant compte de la diversité de la législation, pas seulement foncière, en vigueur<sup>24</sup>.

Ensuite, le texte établit un certain nombre de points à prendre en compte dans l'élaboration de la politique foncière nationale, comme par exemple, à l'article 2, les paramètres de gestion des terres. Parmi ceux-ci, il faudrait tenir compte de a) l'étendue du territoire national, b) l'accroissement de la pression démographique en corrélation avec le point précédent, c) l'extrême longueur des plages et côtes, d) l'abondance des ressources en terres, eaux, faune et flore, e) l'existence de terrains arables<sup>25</sup> et d'une bonne fertilité, d'un climat propice à l'agriculture, (...) j) d'un dispositif de titrisation, cadastrage et enregistrement des terres déficients, k) d'une organisation de la planification de l'usage du sol inefficace, l) de l'acquisition de grandes parcelles par des citoyens qui ne les mettent pas forcément en valeur, avec pour effet de bloquer l'installation d'utilisateurs potentiels, m) l'absence d'un dispositif de fiscalité foncière pour les parcelles détenues.

22. « 1) Sem prejuízo do disposto n° 2b do artigo 77° da Lei n° 09/04, de 9 de novembro, antes da propositura da acção no tribunal competente, devem os interessados submeter a tentativa de mediação e conciliação os litigiosos relativos aos direitos fundiários. 2) O órgão de mediação e conciliação é integrado por dois mediadores designados pelo Provedor de Justiça, devendo a escolha recair em personalidades de reconhecida idoneidade e competência. ».

23. Decreto Presidencial n° 216/11, du 8 août 2011 : Estabelece as bases sobre a Política Nacional para a Concessão de Direitos sobre Terras – Revoga toda a legislação que contrarie o disposto no presente diploma, nomeadamente a Circular, n° 07/07/06/ GAB MINUC/10.

24. Ce point est particulièrement important car on sait que dans de nombreux pays des problèmes fonciers sont directement liés aux contradictions entre différentes approches en fonction d'enjeux spécifiques. Le texte du considérant mérite donc d'être cité : « Havendo necessidade de estabelecer as bases sobre a Política nacional de Concessão de Direitos sobre Terras tendo em conta o disposto na legislação em vigor. ».

25. Ici peut se poser la question de la disponibilité juridique de ces terres arables, le plus souvent coutumières et considérées comme sous-exploitées.

Sur ces divers points, le texte fixe des orientations, et les précise plus ou moins ! Ainsi consacre-t-il l'article 6 à la question délicate de terres à usage familial ou communautaire, en disposant par exemple que : « 2) *l'utilisation agricole familiale ou communautaire constitue une grande ressource pour l'administration et la gestion des terres dans les zones rurales du pays.* ». Après avoir mis en évidence à l'article 4 que les usages des droits fonciers pouvaient être multiples, en tenant compte de différents usages : agricole, urbain, minier, touristique, ou pour des infrastructures productives ou sociales.

## IV. L'intervention des collectivités locales dans la gestion des terres

Comme on l'a indiqué ci-dessus, les collectivités décentralisées disposent d'un domaine public et d'un domaine privé, ce dernier étant limité aux terrains attribués par l'État ou acquis par la collectivité concernée.

Les règles applicables sont identiques, *mutatis mutandis*, à celles applicables aux domaines privé et public de l'État mais en tenant compte, encore une fois, du fait que la propriété de la terre appartient originellement au seul État. Il faut donc qu'il y ait eu un premier transfert au profit d'une collectivité, faute de quoi, seul l'État (sous ses différentes formes et niveaux) peut entreprendre une action foncière.

Et naturellement, sur leurs territoires respectifs, les collectivités territoriales peuvent être confrontées, comme l'État sur le sien, aux questions coutumières.

## V. La gestion des ressources naturelles

Les textes applicables sont relativement anciens et leur mise à jour serait en cours. Ils ne correspondent donc pas aux caractéristiques nouvelles du contexte institutionnel, notamment concernant l'administration territoriale et le droit foncier. À défaut de ces textes, il convient de se référer aux principes posés par la Constitution. L'article 12, alinéas 1 et 2, laisse penser que l'État entend conserver en la matière une forte prééminence, ce qui peut se comprendre dans un pays aux richesses minières, identifiées ou non, très considérables.

Selon les dispositions précitées : « 1. *Toutes les ressources naturelles existantes, sur le sol et dans le sous-sol, dans les eaux territoriales ou situées à l'intérieur du pays, sur le territoire continental dans la zone économique réservée, seront la propriété de l'État qui déterminera selon quelles modalités elles seront utilisées, développées et exploitées.* 2. *L'État sera responsable de la protection et de la conservation des ressources naturelles en déterminant leur exploitation et utilisation au profit de la communauté nationale dans son entier.* »<sup>26</sup>.

### ● Le droit forestier

Il est principalement basé sur la Loi n° 6/17, du 24 janvier 2017, portant principes fondamentaux relatifs à la Forêt et à la Faune sauvage, fixant les règles visant à garantir la conservation et un usage rationnel et durable des forêts et de la faune sauvage existantes sur le territoire national ; et, également, les règles de gestion de l'exercice des activités liées à celles-ci<sup>27</sup>.

26. Art. 12 : « 1. *All natural resources existing in the soil and subsoil, in internal and territorial waters, on the continental shelf and in the exclusive economic area, shall be the property of the State, which shall determine under what terms they are used, developed and exploited.* 2. *The State shall promote the protection and conservation of natural resources guiding the exploitation and use thereof for the benefit of the community as a whole.* ».

27. Loi n° 6/17 du 24 janvier 2017 ; *Lei de Bases de Florestas e Fauna Selvagem, que estabelece as normas que visam garantir a conservação o uso racional et sustentável das florestas e da fauna selvagem existentes no território nacional e, ainda, as bases gerais do exercício de actividades com elas relacionadas.*

Ce texte, qui abroge les dispositions antérieures, a été pris de manière à renforcer les règles relatives à la protection et à la durabilité des ressources forestières comme en dispose l'article 1 : « *La présente loi fixe les règles qui visent à garantir la conservation et un usage rationnel et soutenable des forêts et de la faune sauvage existantes sur le territoire national, et aussi les principes fondamentaux de l'exercice des activités qui y sont liées.* »<sup>28</sup>.

On remarque que l'article 4, comme c'est désormais la mode, est consacré à un pseudo-lexique spécifique, par exemple pour définir la chasse, un animal en danger, un écosystème... Ce qui est évidemment non seulement absurde mais source de confusion.

Dès l'article 5 (« *Principes généraux* »), on peut noter un principe désormais courant, à l'échelle du continent, celui de la propriété de l'État tant sur la forêt naturelle que sur la faune sauvage<sup>29</sup>.

La forêt et la faune sauvage de l'Angola sont patrimoine national dont la protection, la préservation et la conservation sont des obligations pour l'État, les citoyens, les personnes physiques et morales, dont les activités sont liées à ce patrimoine (art. 6.1 Loi forestière).

Le patrimoine forestier national comprend les terrains forestiers, les forêts naturelles et celles plantées. Ces ressources forestières se répartissent en trois grandes catégories en fonction de ce qu'elles représentent : les forêts à protéger (constituées de formations végétales d'une importance écologique et scientifique spéciale), les forêts de production, et enfin, celles identifiées pour des finalités particulières par exemple scientifiques (art. 7 Loi forestière).

L'utilisation et l'accès aux ressources forestières et faunistiques à des fins lucratives comme non lucratives est conditionnée à l'obtention d'une autorisation administrative, d'une licence ou d'un contrat de concession, émis par l'administration en charge de ces secteurs (art. 10 Loi forestière).

Le droit aux ressources naturelles liées à la forêt est ouvert à chaque citoyen angolais à condition qu'il s'agisse d'utilisations familiales ou personnelles (art. 12). Il en va de même pour les communautés rurales, qui ont les droits d'utiliser les ressources forestières et faunistiques situées sur les territoires communautaires en même temps que le devoir de les protéger (art. 13.1)<sup>30</sup>.

Par ailleurs, dans le cadre de la protection de la forêt, « *les titulaires de droits fonciers ruraux sont obligés de maintenir, dans une proportion à définir dans le décret d'application de la présente Loi, des bouquets forestiers représentatifs des forêts naturelles existantes sur les terrains concédés* » (art. 2.1 Loi forestière).

Les droits d'exploitation forestière sur le domaine forestier de l'État peuvent être attribués sous différentes formes : contrat de concession ; licence d'exploitation communautaire annuelle ; licence d'exploitation du bois ; licence d'exploitation du charbon de bois ; licence d'exploitation de produits non ligneux (art. 74.1 Loi forestière).

## ● Le droit minier

Il est régi par la Loi n° 31/11 du 23 septembre 2011, portant Code minier<sup>31</sup>. Comme on va le voir, on y retrouve des dispositions assez classiques.

Même si dès le début du texte le législateur commence par des restrictions, en précisant un certain nombre de situations dans lesquelles les activités minières sont proscrites :

« 1. Dans l'objectif d'établir un développement harmonieux de l'économie nationale, de protéger les intérêts liés à la défense nationale, à la faune, à la flore et à l'environnement, le Pouvoir Exécutif peut, en vertu des dispositions de la loi, créer des aires protégées ou réglementées relativement à l'activité géologique et minière.

28. Art. 1<sup>er</sup> : « *A presente Lei estabelece as normas que visam garantir a conservação e o uso racional e sustentável das florestas e da fauna selvagem existentes no território nacional e, ainda, as bases gerais do exercício de actividades com elas relacionadas.* ».

29. « (...) *da propriedade estadual da floresta natural et da fauna selvagem* ».

30. Le texte original dispose : « *Artigo 20º (Manchas florestais) : 1 Os titulares de direitos sobre terrenos rurais são obrigados a manter, nas percentagens a defint em regulamento da presente Lei, as manchas florestais representativas das florestais naturais existentes dentro dos terrenos concedidos.* ».

31. *Lei nº 31/11 : Que aprova o Código Mineiro. Revoga toda a legislação que contrarie o disposto no Código Mineiro.*

2. Sont considérés comme indisponibles pour les activités minières, sans préjudice d'autres motifs d'indisponibilité qui pourraient résulter de la loi, les terrains faisant partie du domaine public, d'usage commun ou privé de l'État, jusqu'à ce qu'ils soient déclassés, ainsi que les terrains qui par application des dispositions du point précédent, auraient été exclus de l'activité géologique et minière. »<sup>32</sup>.

Les zones concernées par les différents droits miniers sont organisées, comme presque toujours, en carreaux (ici appelés *areas*) dont les modalités juridiques sont fixées à l'article 15 du Code minier : « *A configuração das áreas geográficas objecto dos títulos de concessão de direitos mineiros têm forma poligonal, tão regular e simples quanto possível, e é identificada através de pontos fixos definidos por coordenadas geográficas ou geodésicas ou por acidentes naturais, em conformidade com o que vier a ser estabelecido pelo órgão de tutela.* ».

Comme on peut l'imaginer aisément, la question des rapports avec les communautés traditionnelles est particulièrement sensible et une attention particulière y est prêtée dans le Code minier, aux articles 16 et suivants.

L'article 16 a pour objet les droits des communautés (*Direitos das comunidades*) dans un contexte minier :

« *La politique minière doit toujours prendre en compte les coutumes des communautés traditionnelles des zones dans lesquelles est développée une activité minière et contribuer à leur développement économique et social.*

*L'organe de tutelle, en collaboration avec les organes locaux de l'État et les titulaires des droits miniers, doit mettre en place des mécanismes de consultation permettant aux communautés locales affectées par les projets miniers, de participer activement aux décisions relatives à la protection de leurs droits, dans le respect des dispositions constitutionnelles.*

*Le mécanisme de consultation tel que défini au point précédent devrait compter parmi ses membres des personnes reconnues pour leur réputation au sein des communautés, choisies selon les règles coutumières et us locaux sous réserve de ne pas être contraires à la Constitution.*

*Une consultation préalable est obligatoire dans tous les cas où l'implantation de projets miniers pourrait avoir pour résultat la destruction ou l'endommagement de biens matériels, culturels ou historiques, appartenant à une communauté locale.* »<sup>33</sup>.

Des dispositions sont aussi prévues pour des éléments d'impact différents des projets miniers sur la vie des communautés locales. Ainsi l'article 17 prévoit-il diverses dispositions comme celle du droit au relogement, l'article 18 un droit à trouver du travail sur ces chantiers miniers :

L'article 17, d'abord, dispose : « *Les populations locales qui subiraient un préjudice relativement à leur habitation avec pour effet un déplacement ou une perturbation des conditions de logement résultant des activités minières ont le droit d'obtenir du titulaire de la concession minière un relogement. – Le processus de relogement doit respecter les habitudes, les coutumes, les traditions et autres dimensions culturelles propres aux communautés concernées, dans le respect des règles constitutionnelles.* ».

32. Le texte original dispose : « 1. *Tendo em vista assegurar o desenvolvimento harmonioso da economia nacional, proteger os interesses relacionados com a defesa nacional, a fauna, a flora e o ambiente, o Poder Executivo pode, nos termos da lei, estabelecer áreas excluídas ou condicionadas para a actividade geológico-mineira. – 2. São considerados indisponíveis para a actividade mineira, sem prejuízo de outros casos de indisponibilidade que venham a ser definidos por lei, os terrenos que fazem parte do domínio público, para uso comum ou privativo do Estado, enquanto dele não forem desafectados, e as áreas que, para efeitos do disposto no número anterior, estejam excluídas da actividade geológica e mineira.* ».

33. Le texte original, en portugais, dispose : « – 1) *A política mineira deve sempre ter em conta os costumes das comunidades das áreas em que é desenvolvida a actividade de mineração e contribuir para o seu desenvolvimento económico e social sustentável. – 2) O órgão de tutela, em coordenação com os órgãos locais do Estado e os titulares dos direitos mineiros, deve criar mecanismos de consulta que permitam às comunidades locais afectadas pelos projectos mineiros participar activamente nas decisões relativas à protecção dos seus direitos, dentro dos limites constitucionais. – 3) O mecanismo de consulta referido no número anterior deve integrar pessoas de reconhecida idoneidade e reputação unto das comunidades, escolhidas de acordo com os usos e costumes locais, desde que não contrariem a Constituição. – 4) A consulta é obrigatória em todos os casos em que da implementação dos projectos mineiros possa resultar a destruição ou danificação de bens materiais, culturais ou históricos pertencentes à comunidade local como um todo.* ».

Et comme on l'a dit, l'article 18 devrait contribuer à permettre aux membres des communautés traditionnelles de trouver des emplois sur les chantiers miniers : « *Les titulaires de droits miniers doivent organiser et prendre en charge la formation de techniciens et travailleurs angolais, de préférence ceux résidant sur les territoires de concessions minières et sous réserve qu'ils y soient établis conformément à la loi.* »<sup>34</sup>.

## ● Le droit des hydrocarbures

Comme on le sait, le pétrole est la principale ressource de l'Angola. Même s'il provient principalement de ressources « *off-shore* », on peut comprendre que cela justifie une attention particulière du législateur angolais.

Le secteur pétrolier est régi par la Loi n° 13/04 du 24 décembre 2004 sur les contributions et redevances du secteur pétrolier, telle que modifiée par la Loi n° 6/19 du 18 avril 2009. Et concernant plus particulièrement les liens avec le droit des terres, il existe un Décret présidentiel, le n° 120/08 du 22 décembre 2008, établissant les règles d'accès aux zones terrestres et à l'acquisition de droits fonciers, en vue de mener des opérations pétrolières sur le territoire de la République d'Angola. C'est ce dernier texte qui justifie un intérêt particulier dans la présente fiche.

Dans les Considérants du texte, on peut lire notamment : « *Considérant que la Loi n° 9/04 du 9 novembre 2004, portant régime foncier, fixe les fondements de la régulation du régime juridique des terres faisant partie de la propriété originaire de l'État, ainsi que les droits fonciers qui peuvent y être exercés, ainsi que le régime général de constitution, d'exercice, de transmission et d'extinction de ces droits fonciers; (...)* » mais aussi « *Considérant que l'alinéa c de l'article 28.1 de la Loi pétrolière confère aux titulaires de permis pétroliers et au Concessionnaire national<sup>35</sup> le droit d'occuper, dans le respect de la loi et des droits existants, les terrains nécessaires pour entreprendre des travaux de prospection, pétroliers (...)* », et le « *considérant* » suivant traite des différents droits, possiblement concurrents, qui peuvent s'exercer sur les terres constituant un site pétrolier.

C'est cette diversité d'éléments qui explique la nécessité du Décret, que l'on retrouve à son article 1 : « *1) le présent décret fixe les règles d'accès aux zones terrestres et à l'acquisition de droits fonciers dans l'objectif de procéder à des opérations d'exploitation pétrolières en République d'Angola; 2) L'accès aux terrains et l'obtention de droits fonciers sur les terrains du domaine public ou du domaine privé de l'État, ou sur lesquels sont constitués des droits fonciers au profit de personnes privées sont soumis aux dispositions du présent décret. (...)* ». Ce qui confère bien la vocation « *pétrolo-foncière* » du texte, et il faut remarquer ici l'originalité de celui-ci.

L'article 2 est consacré à des définitions ou explications, lesquelles, pour une fois, sont réellement liées au contexte, soit général, soit législatif et institutionnel, et qui sont donc utiles.

L'article 3 du Décret précise les principes généraux régissant la matière du texte. « *L'accès aux terrains pour la mise en œuvre d'opérations pétrolières est réglé par les principes généraux suivants : a) prééminence de l'intérêt public; b) sauvegarde des intérêts nationaux; c) juste équilibre dans les conflits entre intérêts privés et publics; d) harmonisation entre les différents intérêts; e) négociation et concertation; f) expropriation pour cause d'utilité publique.* ». Et les articles qui suivent explicitent chacun de ces grands principes.

Par exemple, c'est ainsi que l'article 5 justifie la prééminence de l'État par le fait que « *les gisements pétroliers existants sur le territoire national font partie intégrante du domaine public de l'État* ».

34. « *Artigo 18. (Força de trabalho local) Os titulares de direitos mineiros devem assegurar o emprego e a formação de técnicos e trabalhadores angolanos, preferencialmente dos que residirem nas áreas da concessão mineira, de acordo como que estiver estabelecido legalmente.* ».

35. L'Angola a choisi, pour assurer la maîtrise de l'ensemble des activités pétrolières, de créer une structure publique qui est en fait juridiquement le « *maître du pétrole* », la SONARGOL. Tous les opérateurs pétroliers doivent passer par elle pour obtenir des droits et les exercer.

Un chapitre entier, le quatrième, est consacré aux procédures relatives à l'attribution des droits fonciers nécessaires pour la mise en œuvre des opérations pétrolières, ces procédures étant détaillées selon que le terrain relève du domaine public (art. 16), du domaine privé de l'État (art. 17), ou encore des communautés coutumières (art. 18).

Enfin, le Chapitre V a pour objet la question très sensible des garanties mises en place pour protéger les titulaires de droits fonciers. C'est notamment l'objet de l'article 23 du texte qui dispose : « 1) *Les terrains nécessaires pour l'exécution des opérations pétrolières, les titulaires de droits fonciers ou d'autres droits réels de même que les intérêts légalement protégés qui auraient été établis avant l'attribution de la licence de prospection ou d'exploitation pétrolière, devront recevoir du titulaire du droit minier ou du Concessionnaire national, une indemnisation pour la mise en place du droit d'accès ou pour les autres restrictions apportées sur les terrains; 2) L'indemnisation telle que prévue au point précédent, devra être calculée en s'appuyant sur les points qui suivent : a) valeur marchande du terrain qui doit être occupé et dans le cas où le paiement de ce montant; b) les conséquences néfastes causées aux terrains adjacents ou situés à proximité du terrain où doivent être menées les opérations pétrolières; c) les dommages causés par les bruits des opérations pétrolières; d) la possible diminution de valeur esthétique des terrains; e) les dommages causés aux plantes, poissons et autres animaux; f) les préjudices liés aux droits de passage et servitudes; g) toutes difficultés résultant du déplacement occasionné; h) et de manière générale, tout autre dommage résultant de l'utilisation ou de l'occupation du terrain par le Titulaire du titre pétrolier ou du concessionnaire national.* »<sup>36</sup>.

Enfin, signalons que le texte, en son article 27, précise les modalités de l'expropriation d'utilité publique lorsque celle-ci est justifiée par la mise en œuvre d'opérations pétrolières. ●

36. Le texte original de l'article 23 en portugais : « 1) *Nos terrenos necessários à execução das operações petrolíferas, os titulares de direitos fundiários ou de outros direitos reais, bem como de interesses legalmente protegidos que forem constituídos antes da atribuição da licença de prospeção ou da concessão petrolífera devem receber da licenciada ou da Concessionária Nacional, uma compensação pela constituição do direito de acesso, ou pela imposição de outras restrições sobre tais terrenos. 2) a compensação referida no número anterior deve ser calculada com base nos seguintes fatores : a) valor de mercado do terreno a ocupar e, no caso de o pagamento d'esse valor não se traduzir numa única prestação, o valor das prestações seguintes e o seu eventual ajustamento em função do aumento ou da diminuição do valor de mercado de terreno; b) efeitos adversos causados aos terrenos adjacentes ou situados na proximidade do terreno onde irá ser executadas as operações petrolíferas; c) danos causados pelo ruído das operações petrolíferas; d) eventual diminuição do valor estético do terreno; e) danos causados as plantas, peixes et outros animais; f) prejuízos nos direitos de passagem e servidões; g) quaisquer dificuldades com o realojamento; h) quaisquer outros danos resultantes do uso ou da ocupação do terreno pela licenciada, ou pela Concessionária nacional.* ».

## Annexe : éléments de législation relatifs à l'Angola

### ● Organisation et administration du territoire

#### Constitution

- Constitution de 2010
- Constitution de 1992

#### Organisation administrative et territoriale

- Décret-Loi n° 13/94 du 1<sup>er</sup> juillet 1994, régissant l'organisation générale de l'Administration publique
- Décret-Loi n° 17/99 du 29 octobre 1999, sur l'organisation des Gouvernorats de province et des administrations de municipalités et des communes
- Décret n° 27/00 du 19 mai 2000, approuvant les modalités réglementaires d'organisation et de fonctionnement des gouvernorats des provinces, et des administrations des municipalités et des communes
- *Decreto-Lei* n° 02/07 du 3 janvier 2007 établissant le cadre des attributions, compétences et régime juridique de l'organisation et du fonctionnement des Gouverneurs provinciaux, des administrations municipales et communales

### ● Domaines / Foncier

- Décret exécutif n° 54/97 du 28 novembre 1997, réglementant la location des terrains côtiers
- Décret n° 4/01 du 2 février 2001, sur l'aménagement des espaces côtiers
- Loi n° 09/04 du 9 novembre 2004, sur les terres
- Décret n° 58/07 du 13 juillet 2007, fixant le régime général d'attribution des terres
- Décret n° 120/08 du 13 juillet 2007, établissant les règles d'accès aux aires terrestres et à l'acquisition de droits fonciers en vue de mettre en œuvre des opérations pétrolières
- Décret présidentiel n° 232/11 du 23 août 2011, réglementant le régime d'expropriation des terres côtières publiques
- Décret présidentiel n° 216/11 du 8 août 2011, fixant la politique nationale concernant la concession des droits fonciers
- Décret présidentiel n° 51/15 du 29 mai 2015, créant la Commission nationale chargée de l'élaboration du Plan national d'aménagement des terres (PNOT)
- Décret interministériel n° 470/15 du 14 juillet 2015, réglementant la concession de zones pour la promotion de l'écotourisme dans les aires protégées de l'Angola

## ● Environnement/Ressources naturelles

### Eau

- Décret présidentiel n° 82/14 du 21 avril 2014, approuvant la réglementation générale relative à l'utilisation des ressources en eau

### Environnement

- Loi n° 08/20 du 16 avril 2020 mettant en vigueur la loi sur les aires naturelles de conservation

### Forêts

- Décret n° 44531 du 21 juin 1962, sur les ressources forestières
- Décret exécutif n° 26/99 du 27 janvier 1999, sur les sanctions applicables aux activités forestières illégales
- Décret exécutif n° 27/99 du 27 janvier 1999, relatif aux redevances pour l'exploitation du bois et du charbon de bois
- Ordonnance n° 149/00 du 7 juillet 2000, sur les licences forestières
- Loi n° 6/17 du 24 janvier 2017, portant législation forestière et de la vie sauvage
- Décret présidentiel n° 171/18 du 23 juillet 2018, promulguant le Régime forestier

### Mines et hydrocarbures

- Loi n° 13/04 du 24 décembre 2004 sur les contributions et redevances du secteur pétrolier
- Loi n° 31/11 du 2 septembre 2011, portant Code minier