

Cadre juridique et institutionnel

CAP-VERT

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

AVRIL 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.



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

Cap-Vert

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

JUILLET 2023

I. Le cadre général¹

La République du Cap-Vert est un petit État, indépendant depuis le 5 juillet 1975, constitué de neuf îles et de treize îlots (ces derniers inhabités). La République compterait en 2023 environ 527 235 habitants, avec un taux de croissance de 1,19 %. Cette population est principalement urbaine (55 %), et largement concentrée dans l'île de Santiago (55 % de la population totale). Praia, la capitale, à elle seule, compte environ 25 % de la population de l'archipel².

« D'origine volcanique, les îles du Cap-Vert ont un relief fort accidenté et se répartissent, du point de vue physiographique, en deux groupes : celui des îles au relief prononcé dont l'altitude avoisine ou dépasse les 1 000 m (St. Antão, St. Vicente, St Nicolau, Santiago, Fogo et Brava), et celui des îles au relief plus ou moins aplani, ne dépassant pas 500 m (Maio, Boa Vista, Sal). Les sommets les plus élevés atteignent 2 898 m au volcan de l'île de Fogo, 1 979 m au Topo de Coroa de l'île de St. Antão, 1 395 m au Pico d'Antonio dans l'île de Santiago. Les pentes vont de 40 à 70 % dans les zones cultivées et jusqu'à 120 % au départ des bassins versants. »³.

Économiquement, la République du Cap-Vert est un pays particulièrement pauvre notamment parce que démuné de ressources naturelles, renouvelables ou non, à commencer par l'eau, particulièrement rare. L'archipel dispose de peu de terres arables (environ 10 %), ce qui justifie en partie le fait que malgré des indicateurs économiques relativement bons, la pauvreté soit très présente et tende à s'étendre. Le PIB en 2018 était évalué à 1,987 milliard US\$, en croissance de 5,50 % par an (2018), celui par habitant étant de 3 654 US\$⁴. « Ses ressources naturelles principales sont essentiellement le sel, la pouzzolane (quelques milliers de tonnes extraites du sol chaque année, utilisée dans la fabrication du ciment), et la pêche. »⁵. Autrement dit, ce sont des ressources qui ne sauraient envisager une forte rentabilité. Par ailleurs, le secteur agricole ne représente encore, avec la pêche, que 10 % environ du PIB depuis les années 2010; il présente cependant l'intérêt de proposer des emplois à 50 % de la population active, ce qui dans le contexte est important. Ce sont principalement des cultures de maïs, manioc, patates douces, canne à sucre, haricots et bananes, mais aussi de légumes et fruits pour la consommation locale. Il faut y ajouter certaines productions, très limitées mais cantonnées dans certaines îles, comme le café et la vigne sur l'île volcanique de Fogo. Cette agriculture est largement conditionnée par les conditions climatiques et notamment la faiblesse des pluies.

1. Les données de ce point I sont tirées du site www.ambafrance-cv.org

2. https://countrymeters.info/fr/Cape_Verde (consulté le 22 juin 2023).

3. <https://www.fao.org/3/az178f/az178f.pdf> (consulté le 22 juin 2023).

4. <https://www.populationdata.net/pays/cap-vert/> (consulté le 22 juin 2023).

5. https://fr.wikipedia.org/wiki/%C3%89conomie_du_Cap-Vert (consulté le 9 septembre 2023).

II. L'organisation administrative territoriale

Elle est organisée par différents textes qui mettent en place un processus de décentralisation progressive et ce depuis plusieurs années⁶. Dans ce dispositif, les collectivités locales communales ont un rôle particulièrement actif à jouer comme acteurs de développement et de l'aménagement du territoire. Cette démarche, initiée dans un contexte où l'État central n'était présent que par quelques services déconcentrés, doit aujourd'hui être resituée pour tenir compte de l'institution en 1998 des Gouverneurs civils. Il faut tenir compte aussi de la Constitution révisée en 2010, en particulier dans ses dispositions du Titre VI relatif au pouvoir local. On doit prendre la mesure de la complexité d'organiser la décentralisation dans le contexte d'un archipel contenant plusieurs îles importantes, tout en maintenant l'unité de l'État. Cela justifie la logique de la représentation de l'État par les Gouverneurs civils, en même temps que l'organisation des municipalités qui vont être examinées.

● La représentation déconcentrée de l'État

La Loi n° 82/V/98 du 21 décembre 1998, créant une charge de Gouverneur civil⁷, définit les principales caractéristiques de cette nouvelle et forte présence de l'État.

Le Gouverneur représente pleinement et souverainement l'État dans la circonscription qui lui est confiée. Son poste étant à la fois politique et administratif (art. 2), il est au-dessus de tous les autres agents de l'Administration de l'État. Il dépend organiquement et hiérarchiquement du Premier Ministre, et, fonctionnellement, il est le délégué de tous les autres ministres.

Son mandat est de trois ans. Il est nommé par décision du Conseil des ministres. Sa compétence territoriale, qui peut s'exercer sur une ou plusieurs municipalités, une ou plusieurs îles, est précisée par le décret réglementaire de nomination.

Ses attributions sont multiples, depuis la représentation du Gouvernement à l'ordre public, en passant par la supervision des activités des services déconcentrés, des entreprises publiques et autres organismes dépendant de l'État. Il participe aussi à l'élaboration de toutes les politiques et stratégies de l'État dès lors qu'il est question de sa circonscription territoriale de compétence. Ce qui peut l'amener, le cas échéant, à participer au Conseil des ministres, sans voix délibérante.

Le Gouverneur dispose d'un large pouvoir de sanction qui peut s'appuyer sur une réquisition des services de police.

Il dispose aussi, pour l'exercice de ses fonctions, d'un pouvoir réglementaire, ses actes devant être publiés dans la série appropriée du *Bulletin officiel* (série 2).

Le Gouverneur est assisté par un cabinet chargé d'appuyer son action, qui est composé de préférence de fonctionnaires en poste ou en service dans la circonscription ; ce cabinet constitue de fait le seul personnel administratif du gouvernement civil, celui-ci n'étant donc pas une administration déconcentrée supplémentaire.

Le Gouverneur est assisté aussi par un Conseil consultatif composé des personnes qu'il nomme à cette fin, choisies aussi bien parmi les cadres de l'administration que parmi les personnalités civiles de toutes catégories mais représentatives ou qualifiées.

6. Loi fondamentale n° 47/III/89 du 13 juin 1989, portant statut des municipalités du Cap-Vert ; Loi n° 48/III/89 relative aux élections municipales ; Loi n° 52/A/90 du 4 juillet 1990 relative à l'organisation et au fonctionnement de l'administration municipale ; Loi D.L. n° 101-090 du 23 novembre 1990, relative aux finances locales ; Loi D.L. n° 106-90 du 8 décembre 1990, sur les associations municipales ; *Lei n° 134/IV/95, 3 de Julho 1995 Que aprova o Estatuto dos Municípios* (Loi n° 134/IV/95 portant statut des municipalités) (*Boletim Oficial, I Serie, N° 21, 3 de Julho 1995*).

7. *Lei n° 82/V/98 de 21 de Dezembro de 1998, Cria o cargo de Governado Civil* (Loi n° 82/V/98 du 21 décembre 1998, créant la charge de Gouverneur civil).

● L'organisation des collectivités territoriales décentralisées

Au niveau local, comme il en est disposé à l'article 230 de la Constitution de 2010, on trouve les municipalités (équivalentes de communes ailleurs) : « 1. *A organização do Estado compreende a existência de autarquias locais. 2. As autarquias locais são pessoas colectivas públicas territoriais dotadas de órgãos representativos das respetivas populações, que prosseguem os interesses próprios destas. 3. A criação e extinção das autarquias locais, bem como a alteração dos respetivos territórios são feitas por lei, com prévia consulta aos órgãos das autarquias abrangidas. 4. A lei estabelece a divisão administrativa do território.* », ce qui peut être interprété comme : « 1. *L'organisation de l'État prévoit la création de collectivités locales. 2. Les collectivités locales sont des personnes morales publiques territoriales dotées d'organes chargés de représenter leurs populations respectives, qui ont pour mission de défendre leurs intérêts. 3. La création, la suppression et le redécoupage des régions correspondant aux collectivités locales doivent être effectués conformément à la loi, après avoir consulté les organes des collectivités locales intéressées. 4. La division administrative du territoire est établie par la loi.* ».

Ces collectivités locales, les « *municípios* » ou municipalités (art. 231 Constitution 2010), sont au nombre de 22. La loi peut créer d'autres catégories. Ce qui n'a pas été fait jusqu'ici.

Les *municípios* sont placés sous la tutelle d'un Secrétariat d'État à la décentralisation.

Ces municipalités jouissent d'une autonomie que la Loi n° 134/IV/95 a détaillée à travers différents articles, sans doute pour mieux affirmer et en même temps délimiter le champ de cette autonomie :

- >> autonomie administrative; cf. art. 2 Loi n° 134/IV/95 : « *O município goza de autonomia administrativa que compreende o poder de praticar actos administrativos.* », ce qui peut être compris comme signifiant : « *La municipalité jouit de l'autonomie administrative ce qui implique le pouvoir d'effectuer des actes administratifs.* » ;
- >> autonomie financière; cf. art. 3 Loi n° 134/IV/95 : « *O município goza de autonomia financeira, possuindo finanças próprias que lhe permitem elaborar, aprovar, alterar e executar plano de atividades e orçamento, podendo ainda dispor de receitas próprias, ordenar et processar as despesas, arrecadar as receitas e recorrer ao crédito nos termos da lei.* ». Ce que l'on peut comprendre ainsi : « *La municipalité jouit de l'autonomie financière, disposant de ressources financières propres ce qui lui permet d'élaborer, approuver, modifier et mettre en œuvre un plan d'activités et un budget; car elle peut en outre disposer de recettes propres, ordonnancer et effectuer des dépenses, collecter des recettes ou recourir à des emprunts selon les modalités légalement prévues.* » ;
- >> autonomie patrimoniale; cf. art. 4 Loi n° 134/IV/95 : « *O município goza de autonomia patrimonial que consiste em ter e gerir património próprio que responde pelas dividas e encargos perante terceiros.* ». Autrement dit : « *La municipalité bénéficie de l'autonomie patrimoniale laquelle consiste en la détention et la capacité de gestion d'un patrimoine propre lui permettant de régler ses dettes et charges envers les tiers.* » ;
- >> autonomie réglementaire (*autonomia normativa*), dans les domaines de leur compétence⁸;
- >> autonomie organisationnelle (*autonomia organizativa*)⁹.

Cette autonomie ne doit pas être confondue avec « l'indépendance », capacité d'exercer cette autonomie dans le strict respect des lois en vigueur¹⁰. Cette indépendance ne peut être comprise qu'assortie d'une application du principe de spécialité¹¹ qui renvoie donc en même temps aux compétences légalement définies, et à celles respectives des différentes municipalités. L'exercice des pouvoirs municipaux, comme celui des pouvoirs de l'État, doit aussi tenir compte des exigences de décentralisation (les municipalités doivent s'appuyer sur des associations relais; art. 9 Loi n° 134/IV/95), comme de déconcentration

8. Cf. art. 5 Loi n° 134/IV/95.

9. Cf. art. 6 Loi n° 134/IV/95.

10. Cf. art. 7 Loi n° 134/IV/95.

11. Cf. art. 8 Loi n° 134/IV/95.

(les municipalités doivent organiser leurs services de manière à permettre une réelle autonomie au niveau des différentes subdivisions municipales, par exemple les quartiers). Cela ressort en particulier de l'article 10 de la Loi n° 134/IV/95 qui dispose : « *O município deve aproximar a administração das populações, organizando os serviços de maneira a que tenham capacidade de decisão a nível das freguesias, dos bairros, povoados e zonas.* ». Ce qui peut être considéré comme signifiant : « *Les municipalités doivent rapprocher l'administration des populations, en organisant les services de manière à ce que le niveau de décision soit situé au niveau des paroisses, des quartiers, des villages et des autres territoires.* ».

Les municipalités disposent de trois instances : une assemblée municipale élue, une chambre municipale (ou conseil municipal), également élu, et un président de ce conseil (art. 45 Loi n° 134/IV/95). Le nombre des membres de l'assemblée municipale est déterminé en fonction du nombre d'habitants de la municipalité, allant de 13 pour une population inférieure à 10 000 habitants, jusqu'à 21 pour plus de 30 000 habitants (art. 66 al. 2 Loi n° 134/IV/95). L'assemblée municipale est notamment compétente pour délibérer sur tout ce qui a trait au développement communal, à l'organisation et au fonctionnement des services, à l'approbation du budget municipal, à l'approbation du plan directeur et autres instruments d'urbanisme, au statut du personnel municipal, aux autorisations d'acquisitions ou d'aliénations d'éléments patrimoniaux (art. 81 Loi n° 134/IV/95).

La chambre municipale est l'organe exécutif collégial de la municipalité (art. 82 Loi n° 134/IV/95). Elle est composée de membres élus au suffrage universel et direct, soit un président et des conseillers dont le nombre est fonction du nombre d'habitants de la municipalité concernée (de 5 pour moins de 10 000 habitants à 9 pour plus de 30 000). On retiendra donc qu'à la différence de ce qui se pratique ordinairement dans les pays qui s'inspirent du modèle français, le conseil municipal est totalement distinct de l'assemblée, et qu'il est élu, comme celle-ci, par la population concernée. Il est d'ailleurs impossible d'être membre simultanément des deux instances. La chambre municipale dispose de compétences spécifiques qui consistent principalement dans l'exécution des décisions de l'assemblée municipale, dans l'administration et la gestion des services techniques municipaux, dans la préparation et l'exécution du budget annuel, à assurer la police municipale, à veiller à la mise en œuvre des documents d'urbanisme approuvés (art. 92 Loi n° 134/IV/95).

Le président de la chambre municipale est l'organe exécutif permanent de la municipalité (art. 94 Loi n° 134/IV/95). Comme tel, il est le supérieur hiérarchique de tous les fonctionnaires publics (y compris donc ceux de l'État déconcentré). Le président est responsable de la mise en application des décisions et délibérations de la chambre municipale. Il dirige la police municipale et administre le patrimoine municipal¹².

Les compétences municipales, telles que définies dans le Chapitre II de la Loi, dépassent les seuls services techniques communaux (voirie, habitat, assainissement, urbanisme), pour y ajouter l'éducation (enseignement élémentaire et primaire ; transport scolaire, alphabétisation), l'action sociale (dont la santé de base), la culture (défense et valorisation du patrimoine historique, construction et entretien des musées, bibliothèques, centres de culture, publications scientifiques d'intérêt local, organisation des célébrations populaires et/ou religieuses traditionnelles, collecte des traditions orales), la jeunesse, les sports, mais aussi la planification du développement local et régional, le développement rural, les transports routiers (organisation et contrôle des transports, aménagement et entretien des voiries municipales et vicinales), le tourisme, l'environnement, la police et la sécurité, la formation professionnelle et l'emploi.

L'État assure la tutelle sur l'ensemble des municipalités (art. 236 Constitution de 2010), sous diverses formes précisées dans le Chapitre VI de la Loi n° 134/IV/95. Une des premières formes est celle de l'inspection ou du contrôle. Elle consiste dans le fait que le gouvernement doit procéder à tous les examens, analyses et investigations qu'il jugera nécessaires concernant le fonctionnement de la municipalité¹³. Ensuite, la tutelle peut être administrative ; elle est alors exercée par l'inspection générale des finances et porte sur les délibérations, décisions et actes des organes municipaux¹⁴. Le gouvernement peut mettre

12. Cf. art. 98 Loi n° 134/IV/95.

13. Cf. art. 124 Loi n° 134/IV/95.

14. Cf. art. 126 Loi n° 134/IV/95.

en œuvre, par la justice administrative, selon les lois en vigueur, la nullité des actes illégaux des organes municipaux. Les actes soumis à l'approbation doivent être transmis à l'autorité de tutelle dans les cinq jours. Si dans un délai de soixante jours à compter de la réception de la notification de l'acte, l'autorité de tutelle ne s'est pas manifestée, l'approbation est présumée¹⁵.

III. L'organisation domaniale et foncière

L'organisation domaniale et foncière est demeurée longtemps fondée sur un ensemble de textes assez disparates, dont certains, les plus importants institutionnellement, remontaient à l'époque coloniale portugaise. Ces documents de référence étaient quasiment introuvables au Cap-Vert, quelles que soient les sources consultées, seuls quelques textes plus récents mais ponctuels demeurant accessibles. C'est un des facteurs qui a justifié l'adoption, en 2007, de trois nouveaux textes permettant d'établir un nouveau régime juridique des terres. Il s'agit, d'une part, de la Loi n° 5/VII/2007 du 22 janvier 2007, autorisant le Gouvernement à légiférer sur le régime des terres et l'expropriation d'utilité publique, et d'autre part, de deux Décrets-Lois, pris en application de la Loi précédente, et réglementant, d'abord, les principes et normes d'utilisation des terres tant par les personnes publiques que par les personnes privées (Décret-Loi n° 2/2007 du 19 juillet 2007), et établissant, ensuite, les règles relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique et moyennant une juste indemnisation (Décret-Loi n° 3/2007 du 19 juillet 2007). Le texte qui nous intéresse le plus ici est évidemment le Décret-Loi n° 2/2007.

● Dispositif législatif et réglementaire

L'élaboration du dispositif domanial et foncier (car les deux dimensions sont maintenues conformément à la culture juridique romaniste du système cap-verdien) est fondée sur un certain nombre de principes généraux qui sont énumérés dans ce que l'on peut considérer comme l'exposé des motifs ou le préambule du Décret-Loi n° 2/2007. Ces principes peuvent être énumérés comme suit :

- >> définir de manière claire les principes fondamentaux qui fondent et règlent la question des terres, incluant la reconnaissance de la propriété privée, la finalité sociale de la propriété, l'interdiction de délaisser les terres ;
- >> définir de manière claire le domaine public de l'État et des collectivités locales ;
- >> réglementer les modalités de transfert des terrains du domaine public de l'État au profit des collectivités locales ;
- >> définir de manière précise les domaines privés tant de l'État que des collectivités décentralisées, et en fixer de manière claire le régime juridique particulier ;
- >> établir une classification précise des terrains ;
- >> établir un régime juridique des réserves foncières ;
- >> réglementer le régime du droit d'occuper à titre précaire ;
- >> fixer le pouvoir réglementaire des autorités locales sur les terrains relevant de leur juridiction.

Le Décret-Loi comprend de multiples Titres, portant parfois le même numéro ; par exemple, il existe deux Titres II successifs. La lecture du texte est donc parfois difficile, même si la cohérence globale est respectée.

Dispositions générales

Le Décret-Loi n° 2/2007 prévoit un certain nombre de règles de principe qui doivent donc s'appliquer quels que soient les sols considérés.

15. Cf. art. 130 Loi n° 134/IV/95.

Parmi ces principes, citons :

- >> l'obligation pour l'État et les collectivités locales d'établir et de mettre en œuvre une politique foncière (art. 2);
- >> la nécessité de tenir compte des terrains comme « *facteur constitutif de l'identité cap-verdienne* » et donc de leur utilité socio-économique, écologique, dans le processus de développement, ce qui justifie que les terres doivent être valorisées de manière continue, en tenant compte de toutes les contraintes d'intérêt public comme écologique (art. 3);
- >> la nécessité de prendre les mesures utiles pour préserver la qualité des sols;
- >> la reconnaissance de la propriété privée (art. 5), au sens civiliste du terme, avec les trois caractéristiques classiques (*usus, fructus et abusus*), sous réserve des droits des autres et des limites légalement établies;
- >> on notera que le même article 5 affirme le principe selon lequel nul ne peut être privé, en tout ou en partie, de son droit de propriété sans une juste indemnisation, ce qui est le lien avec l'expropriation juridiquement définie par ailleurs;
- >> dans le même esprit, le propriétaire, comme tout détenteur du terrain quel que soit le cadre juridique (location, usufruit, occupation, superficie), doit observer les règles établies pour protéger l'environnement par la législation appropriée;
- >> de même, dans les zones urbaines, des dispositions législatives ou administratives peuvent fixer des règles d'urbanisme, outre celles déjà établies par les législations en matière d'administration du Territoire ou d'urbanisme (art. 6);
- >> un autre principe est celui de l'interdiction de l'abandon du terrain lequel « *constitue une violation grave des principes et règles d'utilisation des terres (...)* » (art. 7);
- >> un dernier principe, assez spécifique, est celui selon lequel « *tous les citoyens ont le droit et/ou le devoir de participer à la définition des politiques relatives à l'usage des terrains (...)* » (art. 9).

Les « biens publics domaniaux et patrimoniaux »

On notera la rédaction inhabituelle de cet intitulé du Titre II du Décret-Loi qui doit traiter à la fois du domaine public (objet du Chapitre II du Décret-Loi) et du domaine privé (Chapitre III du texte). Sont concernés *a priori* tous les biens des acteurs publics, ce qui permet de les qualifier de « publics », alors même qu'ils peuvent être domaniaux ou patrimoniaux, ce qui laisse supposer que sont du domaine public les premiers par opposition aux seconds qui constitueraient le domaine privé; on verra dans la suite qu'il n'en est rien dans la mesure où les terrains « patrimoniaux » ne figurent plus dans les deux Chapitres qui nous intéressent. Et que la définition du domaine privé donnée dans l'article 15 n'en fait aucune mention : « *1. Pertencem ao domínio privado do Estado os terrenos que não tenham entrado definitivamente no regime do domínio publico ou no regime de propriedade privada dos particulares ou autarquias locais.* ». Ce qui peut être compris comme signifiant : « *1. Appartiennent au domaine privé de l'État les terrains qui ne relèvent pas du régime du domaine public de manière établie ni du régime de la propriété privée des particuliers ou des entités publiques locales.* ».

Le domaine public

Là encore, on constate un certain désaccord entre l'intitulé du Chapitre correspondant (« Domaine public de l'État ») et le contenu du même Chapitre qui inclut par exemple un article 11 consacré au domaine public des collectivités locales.

Par-delà cette question de présentation, on retrouve des éléments assez classiques, ce qui n'est pas réellement surprenant. La composition du domaine public de l'État, fixée dans l'article 10, fixe la liste de ces dépendances, laquelle inclut notamment : le lit et le sous-sol des « *eaux intérieures* », autrement dit des cours d'eau, lacs, étangs, traditionnellement énumérés, mais aussi le lit et le sous-sol des eaux « *archipélagiques* », et de la mer territoriale, ainsi que « *la plateforme continentale et la zone économique exclusive* ». On notera que cette dernière zone ne figure pour ainsi dire jamais dans la liste en question.

Font également partie du domaine public de l'État l'espace aérien, les filons et mines, les eaux souterraines, les cavités naturelles, les montagnes (on mesure l'incertitude de la référence quand on connaît le pays et certaines de ses îles comme celle de Fogo par exemple), les cratères volcaniques éteints comme en activité, ainsi que les terrains limitrophes, dans une limite de 50 mètres, quand ils sont classés par la Loi; les plages, les routes et chemins publics; le rivage de la mer et une bande d'une largeur de 80 mètres décomptée à partir de la limite des plus hautes marées; les zones réservées pour les besoins de la défense nationale. Il faut y ajouter les terrains supportant des aéroports, des aérodromes et les ports côtiers; les terrains des îles et îlots existant ou venant à se former.

Le domaine public des collectivités décentralisées comprend les éléments énumérés par l'article 11 (rues, places et jardins; monuments municipaux; voies communales et chemins vicinaux et de traverse traditionnellement utilisés par le public; cimetières...). Il peut s'y ajouter les terrains et dépendances transférés du domaine public de l'État à celui des collectivités, en application de l'article 12. Cela peut concerner notamment les lits et sous-sols des cours d'eau et étendues d'eau intérieures, les eaux souterraines et les terrains riverains de la mer. Le transfert est opéré par une délibération du Conseil des ministres.

Le domaine public maritime est soumis à un régime juridique particulier fixé par une loi spécifique.

Tous ces terrains du domaine public sont soumis au même régime juridique dont les principales caractéristiques sont notamment les suivantes¹⁶ :

- >> les terrains du domaine public, que ce soit celui de l'État ou celui des autorités décentralisées, sont inaliénables, imprescriptibles et insaisissables;
- >> les terrains du domaine public sont accessibles à tous et à chacun, de manière permanente, indépendamment d'une autorisation ou d'un permis;
- >> les terrains du domaine public peuvent faire l'objet d'une occupation précaire ou peuvent être attribués à des personnes privées pour des besoins privés, dans le cadre d'un permis ou d'un contrat administratif de concession.

Le domaine privé

C'est là que le texte devient particulièrement intéressant car il règle, dans les articles 15 à 17, trois situations complètement différentes : celle du domaine privé de l'État, celle du domaine privé des collectivités locales, et celle du « *domaine privé des personnes privées* » (art. 17).

• **Le domaine privé de l'État**

Appartiennent à ce domaine privé les terrains qui ne sont inclus définitivement ni dans le régime du domaine public, ni dans le régime de la propriété privée, que ce soit des personnes privées ou des collectivités locales (art. 15). L'alinéa 2 du même article précise que le domaine public dont il est question est aussi bien celui de l'État que celui des collectivités décentralisées.

Ces terrains du domaine privé de l'État peuvent faire l'objet de l'attribution d'un droit de superficie, d'un contrat d'emphytéose, d'une vente, d'une location, d'une autorisation d'usage ou d'occupation à titre précaire (terrains du domaine public, terrains destinés à l'exploitation de carrières, terrains nécessaires pour l'exploitation de gîtes miniers, terrains destinés à des fins spécifiques dont l'occupation ne justifie pas d'autre forme de droit).

Peuvent acquérir des droits sur des terrains les personnes physiques de quelque nationalité que ce soit, sous réserve des limitations légales; les personnes morales cap-verdiennes capables juridiquement d'avoir un droit de propriété immobilière; les personnes morales et autres entités étrangères de droit public qui en ont la capacité juridique. Dans le cas des personnes morales étrangères, celles-ci doivent expressément accepter d'être soumises à la législation cap-verdienne.

L'État peut acquérir des terrains par contrat d'achat, par échange de terrains, par association avec les propriétaires concernés, par l'exercice du droit de préférence, par expropriation pour cause d'utilité publique, par « *déclaration législative de domanialité* », par la reprise de concessions domaniales ou

16. BO République du Cap-Vert, 2016, Série I, n° 42.

patrimoniales. En outre, les terrains « vagues » (« *vagos* »), autrement dit, vacants et sans maître, appartiennent à l'État (art. 69) sous réserve que personne ne puisse invoquer un titre de propriété ou un acte notarial ou juridique qui en justifie l'appropriation.

Toute acquisition de terrain appartenant au domaine privé de l'État par usucapion ou prescription est interdite.

- **Le domaine privé des collectivités décentralisées**

Sont inclus dans ce domaine les terrains qui, en vertu d'un titre légalement établi, appartiennent à celles-ci, ne font pas partie du domaine public ni ne sont d'utilité publique. Par ailleurs, l'État peut transférer à titre gratuit des terrains de son domaine à des collectivités décentralisées pour des besoins spécifiques.

Les dispositions ci-dessus, applicables aux terrains du domaine privé de l'État, sont applicables, *mutatis mutandis*, aux terrains du domaine privé des collectivités décentralisées.

Un texte particulier doit ici être mentionné, il s'agit du Décret-Loi n° 39/2016 du 18 juillet 2016, approuvant un régime dérogatoire pour la transmission de la pleine propriété des terrains des municipalités au domaine de l'État¹⁷. On sait que les municipalités, collectivités décentralisées, peuvent attribuer des terrains relevant du domaine privé de l'État. Le texte organise la validation automatique de ces transferts de propriété dans le cas de projets touristiques, de projets d'investissements industriels ou similaires. Pour que le dispositif fonctionne, il faut que les terrains du domaine privé de l'État soient situés dans le ressort territorial des municipalités concernées.

- **Le « domaine privé » ou la « propriété privée » des personnes privées**

Sont considérés comme propriété privée des personnes privées les terrains qui sont soumis définitivement à un régime de propriété privée, en vertu d'un mode légitime d'acquisition. Le régime juridique de la propriété est fixé par le Code civil, sauf les modalités particulières prévues par la législation domaniale et foncière.

L'affectation d'un terrain, qu'il appartienne à une personne privée ou à une collectivité décentralisée, à une fin d'utilité publique, nécessite une déclaration d'utilité publique laquelle emporte les effets d'une expropriation.

La classification des terrains

Un Titre entier du Décret-Loi n° 2/2007 est consacré à la matière, qui inclut aussi bien la classification des terres que le régime juridique des « réserves » foncières sous différentes formes.

- **Terrains urbains et terrains ruraux**

Les terrains sont répartis en terrains urbains et terrains ruraux. Sont urbains les terrains constitutifs des agglomérations ou destinés à leur extension; sont ruraux les autres terrains. Les modalités particulières de leur utilisation sont fixées par la législation sur l'aménagement du territoire et ses textes d'application. L'aménagement urbain a fait l'objet du Décret-Loi n° 43/2010 du 27 septembre 2010 (objet de multiples remaniements dont celui de 2018), suivi de plusieurs autres textes « d'application », dont la Loi n° 60/VIII/2014 du 23 avril 2014, établissant le régime légal applicable à la planification des terrains urbains. Ce texte précise les modalités juridiques notamment des lotissements et autres aménagements fonciers urbains¹⁸. Ces textes n'intéressent la question foncière que de manière indirecte.

- **Les réserves foncières**

Sont considérés comme des réserves les terrains exclus du régime de droit commun applicable à l'usage ou à l'occupation des terrains, en raison d'une fin spécifique établie par la loi ou un règlement particulier. Ces réserves sont classées en réserves intégrales où sont interdits tous usages et occupations. Sont réserves partielles les terrains où certaines modalités d'usage ou d'occupation peuvent être autorisées, en raison de la loi ou de règlements particuliers. L'article 24 du Décret-Loi n° 2/2007 établit une

17. BO République du Cap-Vert, Série I, n° 42, 2016.

18. BO République du Cap-Vert, Série I, n° 28, 2014.

liste de zones susceptibles d'être ainsi constituées en réserves. Les réserves doivent faire l'objet d'une délimitation géographique et topographique. Elles doivent être placées sous l'autorité d'une administration déterminée. Elles sont créées par un décret-loi qui, outre les limites, fixe les modalités pratiques applicables à la gestion et la conservation de la réserve.

L'expropriation pour cause d'utilité publique

Elle est réglée par le Décret-Loi n° 3/2007 du 19 juillet 2007. Ce texte remplace les dispositions anciennes de la Loi n° 2030 du 22 juin 1948. Une raison importante de cette évolution législative peut être trouvée dans la Constitution du Cap-Vert qui « *garantit le droit de propriété privée, comme les facultés d'user, de jouir et de disposer librement* ». Ce droit ne peut être remis en cause que pour le seul motif d'utilité publique et moyennant indemnisation (art. 68 de la Constitution). Le Décret-Loi réaffirme donc ce principe et en détermine les modalités d'application. De même, le texte affirme-t-il un autre principe fondamental, celui de la « *proportionnalité* » (« *proporcionalidade* »), à la fois matérielle (on ne peut exproprier plus qu'absolument nécessaire) et formelle (l'administration ne peut pas utiliser des moyens permettant de réduire les compensations dues). Le texte fixe les règles applicables à l'identification de la propriété à exproprier, aux modes de transfert de celle-ci, à l'évaluation de l'indemnisation et aux recours possibles.

● L'organisation administrative

L'organisation administrative tient plus compte des pratiques que des dispositions institutionnelles évoquées précédemment. Cela est logique dans la mesure où les « *municipios* » sont en cours d'organisation, que la structuration des rapports entre services des municipalités et ceux de l'État est loin d'être achevée (parfois même à peine ébauchée).

La seule administration un peu présente est celle du Cadastre, mais là encore, concernant ce sujet, de multiples projets sont en cours d'élaboration qui devraient aboutir à une nouvelle organisation nationale et sans doute locale. C'est dans ce sens qu'il faut situer le fait que le Décret-Loi n° 2/2007 prescrive dans son Titre V des dispositions relatives au cadastre et au registre foncier et d'immatriculation. La délimitation des terrains sera établie sous la forme d'un cadastre, lequel sera régi par une législation spéciale. De la même manière, un registre foncier sera établi par une législation *ad hoc*.

Parmi les projets aboutis, il faut retenir le Décret n° 28/2014, du 22 octobre 2014, fixant les règles légales du Cadastre des terres¹⁹. Ce texte a fixé les règles d'un dispositif d'enregistrement unique des immeubles de toutes natures, dans la perspective d'une informatisation du système. Comme il en est disposé à l'article 2, le régime du cadastre foncier doit poursuivre l'objectif d'« *assurer que la description foncière du registre foncier sera accompagnée d'une représentation graphique en format digital* »²⁰. Pour le bon fonctionnement du système, les biens-fonds sont classés en biens ruraux, biens urbains, biens mixtes (art. 6 du Décret), les biens mixtes étant ceux qui sont constitués pour partie de terres urbaines, pour une autre de terres rurales, jusqu'à ce qu'une de ces parties puisse être considérée comme principale. Les titulaires inscrits au cadastre foncier, quelle que soit la catégorie de terrains, peuvent être des personnes physiques ou morales, dès lors qu'elles sont partie prenante à une concession administrative foncière, à un bail emphytéotique, à un droit de superficie, à un droit d'usufruit, à un droit de propriété, ou de toute autre situation dans laquelle les conditions sont légalement valables pour revendiquer un droit de propriété (art. 10.1). Le texte prévoit aussi l'articulation entre les circonscriptions et les opérations cadastrales (art. 12.1). C'est ainsi que celle-ci peut être menée à l'échelle d'une île, à celle d'une paroisse, à celle d'une province, ou à celle de toute autre étendue précédemment délimitée. Le texte fournit par ailleurs toutes les précisions utiles sur la manière de mener les procédures, y compris sur le terrain, sur la manière de procéder aux inscriptions au registre, la manière de tenir celui-ci pour qu'il garde sa valeur certaine, et la possibilité d'établir un certificat d'inscription cadastrale. Le caractère foncier du Cadastre justifie sans doute le contenu de l'article 24, très détaillé, relatif aux documents à fournir pour établir le droit de propriété ou des droits réels délégués qui permettent de mener la démarche de cadastre.

19. Publié au BO de la République du Cap-Vert, Séries, n° 62, 22 de Outubro de 2014.

20. « *d'assegurar que a descrição predial do registo predial seja acompanhada de uma representação gráfica em formato digital* ».

Enfin, pour terminer ce survol d'un texte très long et détaillé, il faut signaler l'article 31 qui dispose qu'il est possible d'obtenir un certificat cadastral en cas de besoin dès lors que la procédure a été menée à bien. Il faut aussi noter qu'a été promulgué le Décret-Loi n° 24/2012 du 16 août 2012, institutionnalisant le Système d'information territorial du Cap-Vert (SIT-CV).

● Pratiques foncières

Les nouvelles lois promulguées au début des années 2000 semblent fonctionner mais, comme souvent ailleurs, dans la mesure où les acteurs respectent les règles du jeu légal. Il demeure donc difficile d'apprécier de manière pertinente leur impact d'autant plus que manquent toujours certains textes nécessaires à leur application. Les éléments relatifs aux pratiques demeurent donc, pour l'instant, vraisemblablement ceux précédemment constatés dans l'étude menée à la fin des années 1990 mais aussi dans celle de 2009.

Il s'y ajoute toujours les difficultés qui naissent du fait que les pratiques foncières demeurent souvent variables d'une île à une autre, voire d'une municipalité à une autre, en fonction le plus souvent de l'ancienneté des occupations et donc des modalités d'occupation ou d'appropriation du sol. On se trouve donc face à une extrême diversité des pratiques et des réalités domaniales et foncières, incluant tout aussi bien des vastes domaines appropriés (par exemple sur l'île de Santiago) que des occupations sans titre, plus ou moins légitimes, en zone rurale comme en zone urbaine.

On constate par ailleurs, et c'est la tendance pratique la plus récente et parfois préoccupante, la forte croissance de l'habitat spontané dans les villes qui connaissent le plus fort développement, comme Praia la capitale. Cela, notamment, sous l'effet des investissements effectués par des membres de la Diaspora sous forme d'immobilier. À l'inverse, le contrôle apparaît plus facile dans une île comme Sal où les terrains sont sans statut juridiquement établi. L'État et donc la municipalité peuvent en disposer.

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

Les municipalités sont responsables de l'administration et de la gestion des biens constituant leurs domaines publics et privés. Par ailleurs, elles ont la charge de la gestion des biens des domaines publics et privés de l'État qui sont situés sur le territoire municipal, sauf certaines exceptions dûment prévues par la loi, par délibération ou décision des organes compétents de l'État²¹.

Ces dispositions, comme on l'a indiqué plus haut, demeurent largement virtuelles sur le plan institutionnel, faute d'une clarification précise des compétences administratives, mais aussi faute d'une organisation et d'une logistique municipales appropriées. Mais dans le même temps, les présidents des municipalités se comportent bel et bien en responsables domaniaux et fonciers.

V. Les ressources locales à base ou à référence foncière

● Dispositions générales

Les finances locales sont régies par deux Lois de 1998, l'une relative aux finances municipales²², l'autre à l'impôt unique sur le patrimoine²³. Ce dispositif a remplacé celui mis en place en 1990 qui

21. Cf. art. 27, al. 1 et 2 Loi n° 134/IV/95 : « (...) 1. *Administração e gestão dos bens do domínio público et privado municipal.* 2. *Gestão local de bens do domínio público ou privado do Estado situados no território municipal, salvo nos casos expressamente excluídos por lei, deliberação ou decisão dos órgãos competentes do Estado.* ».

22. *Lei n° 76/IV/98 de 7 de Dezembro : De Finanças locais* (Loi du 7 décembre 1998, sur les finances locales).

23. *Lei n° 79/IV/98 de 7 de Dezembro : Regula o Imposto Único sobre o Património* (Loi portant réglementation de l'impôt unique sur le patrimoine).

avait déjà pour finalité de permettre aux municipalités de mieux gérer leurs recettes. Ce texte a transféré également au profit des municipalités les recettes résultant de cinq impôts jusque-là collectés au profit de l'État, dont deux à base ou référence foncière : l'impôt foncier rural et l'impôt foncier urbain²⁴.

Les textes de 1998 ont été pris avec comme objectif de simplifier les choses. À cette fin, un certain nombre de mesures ont été précisées par la législation. Après le rappel de quelques points classiques (les municipalités disposent d'un patrimoine propre et de l'autonomie financière; les impôts et taxes municipaux ne peuvent être créés que si la loi le prévoit; etc.), la Loi n° 76/V/98 énumère les recettes municipales potentielles.

En particulier, il convient de citer surtout « *le produit de l'impôt unique sur le patrimoine* », mais aussi, même s'ils sont moins importants, les taxes et impôts touristiques, sur le commerce informel, sur les véhicules automobiles, sur l'environnement, et encore les recettes tirées de la gestion des services municipaux, de la gestion des biens des domaines publics et privés municipaux, de l'occupation du domaine public, de l'occupation et de l'utilisation des places de marchés et de foires (art. 4 et 5 Loi n° 76/V/98 du 7 décembre 1998).

La Loi prévoit également que toute aliénation d'un bien patrimonial municipal doit être réalisée par vente aux enchères ou par appel d'offres, selon les modalités prévues par les dispositions légales en vigueur (art. 8 Loi n° 76/V/98).

Il est à souligner que « *la liquidation et le recouvrement des impôts municipaux sont de la responsabilité des municipalités* » (art. 16 Loi n° 76/V/98), ces travaux pouvant être réalisés avec l'appui des services de l'État ou de partenaires spécifiques, cette disposition étant particulièrement importante pour la gestion de l'impôt unique sur le patrimoine.

Malheureusement, les informations disponibles ne permettent pas d'avoir une vue actualisée de l'efficacité de ce dispositif fiscal, lequel a sans doute aussi profité de l'amélioration progressive du droit foncier, tant de sa rédaction que de son application, mais aussi du développement du cadastre.

● L'impôt unique sur le patrimoine

Le régime de cet impôt est fixé par la Loi n° 79/V/98 du 7 décembre 1998. Cet impôt à caractère municipal est unique.

Il est fonction de plusieurs critères : valeur patrimoniale fiscale des biens situés sur le territoire municipal, qu'il s'agisse de propriétés agricoles, de terrains à construire ou de terrains urbains; valeur des cessions onéreuses ou gratuites de biens meubles et immeubles soumises à l'enregistrement; valeur des opérations relatives aux sociétés soumises à la formalité de l'enregistrement; plus-value résultant de la valorisation des terrains par la construction, la revente, etc. La valeur patrimoniale fiscale est fixée par évaluation, laquelle tiendra compte notamment des modifications intervenues, de l'aspect esthétique extérieur, des services disponibles (eau, égouts, etc.)²⁵.

La Loi insiste sur le fait que les règles relatives à la détermination de l'assiette, à la liquidation et au recouvrement de l'impôt devront être aisément compréhensibles par les contribuables.

Les municipalités, compétentes par principe pour l'ensemble de la gestion de l'impôt, peuvent recourir aux services de l'État ou à des services spécialisés, créés pour ce faire, disposant de l'autonomie administrative et financière. Les travaux incluent notamment l'évaluation des propriétés, l'actualisation des registres fonciers, une contribution à la gestion du cadastre rural ou urbain, l'inventaire et l'enregistrement des biens fonciers des Autorités publiques²⁶.

24. CASAS C., *Synthèse sur la décentralisation et sur les municipalités de la République du Cap-Vert*, Association des municipalités du Cap-Vert, novembre 1996, p. 3.

25. Art. 6 Loi n° 79/V/98 du 7 décembre 1998.

26. Art. 10 Loi n° 79/V/98 du 7 décembre 1998.

VI. Gestion foncière et ressources naturelles

Dans l'état actuel des choses, il convient de s'intéresser à la forêt, importante car rare sur les îles qui composent la République, mais aussi à l'eau, denrée vitale pour les humains, mais aussi absolument nécessaire économiquement, très rare elle aussi dans l'archipel. Il sera fait mention de la question minière mais sans insister dans la mesure où l'Archipel est largement dépourvu, en l'état actuel des connaissances, de telles ressources, sauf en ce qui concerne les produits de carrière, dans le cas précis des carrières de pouzzolane²⁷.

● La gestion de la forêt, ressource stratégique

« Dû aux conditions pédoclimatiques, la végétation du Cap-Vert était relativement faible. Selon quelques études, au passé il existait une couverture végétale naturelle primitive discontinue, qui progressivement a été détruite sous l'action de l'homme. »²⁸. Cette couverture végétale, plus ou moins arborée, avait progressivement disparu et la situation n'a pu être en partie corrigée que grâce aux actions menées pour le reboisement. « Les efforts de reboisement entrepris depuis les temps coloniaux ont porté aujourd'hui, selon les derniers chiffres fournis par la Direction des Services de la Sylviculture à une surface forestière totale plantée à environ à 90 000 ha jusqu'à fin 2012, soit environ 22 %, de la couverture forestière du territoire national (Inventaire forestier national 2013). »²⁹.

La forêt est donc un enjeu national, même si la législation *ad hoc* peut être considérée comme proportionnée à sa réalité biologique : un texte de Loi, la *Lei* n° 48/V/98 du 6 avril 1998, texte qui compte 64 articles. Ce texte, compte tenu du contexte mentionné, a surtout pour finalité essentielle de favoriser une reforestation progressive et contrôlée des ressources arborées et végétales. C'est pourquoi le texte a pour objet aussi bien la protection de la flore, y compris arbustive et arborée, que les modalités pour l'exploitation de ces ressources forestières, par l'État, les autres acteurs publics et les personnes privées (art. 1).

Comme on le comprendra aisément, l'essentiel du dispositif législatif repose sur l'État et les collectivités décentralisées, notamment pour la protection des ressources, l'identification et la délimitation des zones de protection forestière, la gestion et la fiscalisation des terres soumises au régime forestier, etc. (art. 5 de la Loi forestière). Ces mêmes acteurs publics peuvent passer des contrats pour déléguer certaines des fonctions énumérées ci-haut.

Différents instruments sont proposés dans la Loi pour encadrer les interventions relatives à la foresterie. Ils sont l'objet du Chapitre III de la Loi ; ils consistent notamment dans le plan d'action forestière, le programme forestier, les plans de gestion et les unités de gestion forestière.

Le programme forestier, objet de l'article 10 de la Loi forestière, inclut un certain nombre de documents, dont une cartographie des zones concernées, précisant l'identification des terrains soumis au régime forestier et ceux relevant du régime de la propriété foncière ou de la possession. On comprend aussitôt les implications possibles de ce texte dans le contexte cap-verdien. Dans la même logique, parmi les éléments constitutifs d'un plan de gestion, il doit être indiqué le dispositif relationnel avec les titulaires publics ou privés des droits fonciers, quels qu'ils soient, relativement au dispositif forestier (art. 11.2.e de la Loi forestière). Dans le même esprit, et pour faciliter l'application des projets forestiers, l'article 12 relatif aux unités de gestion forestière dispose que « tous les terrains soumis au régime forestier doivent être organisés en unités de gestion » (point 1), mais surtout que, autant que possible, les unités de gestion doivent être composées de terrains appartenant au même propriétaire (point 2).

27. « Roche siliceuse d'origine volcanique, faiblement agglomérée, friable, dont la couleur varie du gris au rougeâtre, utilisée depuis l'Antiquité comme constituant secondaire des ciments et des mortiers. », <https://www.lalanguefrancaise.com/dictionnaire/definition/pouzzolane> (consulté le 9 septembre 2023).

28. <https://www.fao.org/3/az178f/az178f.pdf> (consulté le 22 juin 2023).

29. Même référence que note précédente.

Évidemment, les modalités d'application du régime forestier sont liées à la situation foncière, ce que le légiste cap-verdien appelle le « type de propriété ». Les terrains appartenant à des entités privées ou détenus en droit d'usage peuvent être soumis au régime forestier par accord avec l'État ou, à défaut, par arrêté ministériel. On note que les entités privées peuvent proposer à l'État une acquisition, une expropriation ou l'extinction du droit de possession utile des terrains soumis au régime forestier. Également, l'article 18 interdit le défrichement des terrains soumis au régime forestier. Des compensations sont prévues pour les propriétaires ou possesseurs fonciers qui perdraient la possibilité d'exploiter leurs terrains soumis au régime forestier. Les détenteurs des terrains appropriés ou en possession utile placés sous le régime forestier demeurent chargés de la mise en œuvre des règles forestières établies.

Les actes soumettant les terrains au régime forestier doivent être enregistrés au Cadastre et au Service foncier (art. 20.1).

L'État peut exproprier les terrains soumis au régime forestier ou à un programme de reforestation dès lors que le propriétaire refuse de se soumettre aux obligations créées par lesdits régimes. Cette procédure est considérée comme urgente et est menée selon les règles de droit commun de l'expropriation.

La Loi prévoit des appuis et incitations pour favoriser les opérations liées à la forêt, mais aussi un dispositif de police forestière (Chapitre 13 du texte) dont il faut signaler que les agents sont armés, au même titre que les agents de la force publique (art. 50 de la Loi), ce qui, encore une fois, montre bien l'importance des enjeux.

Quant aux entités locales, elles se voient reconnaître les attributions suivantes : l'établissement des règles à observer pour les plantations et l'entretien des arbres sur les terrains soumis au régime forestier et situés sur leur territoire ; l'autorisation de transformer en espaces forestiers les terrains non soumis au régime forestier sur leur territoire ; l'autorisation de l'exercice d'activités commerciales ou industrielles de production et vente de bois sur leur territoire ; l'application de sanctions appropriées (art. 5.3).

Il est également prévu à l'article 7 que l'État puisse demander la collaboration des communautés locales, outre celle des autorités décentralisées et des acteurs privés, pour l'application de la politique forestière.

Celle-ci est tellement importante et spécifique (encore une fois, il s'agit de favoriser l'émergence d'une couverture forestière) que la Loi laisse une grande place à la question des instruments de sa mise en œuvre, à savoir le Plan mais aussi le Programme forestier qui permet de tenir à jour un inventaire des ressources forestières et de prendre les mesures appropriées pour son développement (art. 11 Loi forestière). Ces documents relèvent de l'État. Il faut y ajouter les plans de gestion forestière qui précisent les interventions du Service forestier et les collaborations publiques, privées et communautaires attendues. Pour la mise en œuvre des plans de gestion, tous les terrains soumis au régime forestier sont organisés en unités de gestion (art. 12 Loi forestière), lesquelles doivent être constituées autant que possible par des terrains appartenant au même propriétaire foncier.

Classiquement, mais encore plus dans le contexte singulier du Cap-Vert, le régime juridique des forêts s'appuie sur deux axes, d'une part, la production mais surtout, d'autre part, la protection, celle-ci visant indirectement à restaurer ou conserver les cols, à régulariser les systèmes hydriques, à fixer les dunes, et à rétablir et maintenir les équilibres naturels (art. 13.2 de la Loi forestière).

Un tel dispositif suppose donc, pour sa bonne mise en œuvre, des règles claires concernant les liens entre le droit foncier et le droit forestier. C'est l'objet des articles 14 à 23 du texte.

L'article 14 dispose : « 1) *Peuvent être soumis au régime forestier : a) les terrains appartenant à l'État ou aux autres entités publiques ; b) les terrains appartenant aux personnes privées ou détenus en "possession utile". 2) Le changement du titulaire du droit de propriété ou du type de propriété n'entraîne aucune modification que ce soit à la soumission du terrain au régime forestier.* »³⁰. Et les articles suivants fournissent quelques précisions utiles.

30. « 1) Podem ser submetidos ao regime florestal : a) Os terrenos pertencentes ao Estado ou a outras entidades publicas ; b) Os terrenos pertencentes a privados ou em regime de posse útil. 2) A alteração na titularidade do direito de propriedade ou no tipo de propriedade não determina qualquer modificação na submissão do terreno ao regime florestal. ».

Notamment, l'article 15 dont les dispositions sont consacrées à la soumission des terres au régime forestier. « *Peuvent être soumis au régime forestier les terrains qui par le Programme forestier sont inclus dans les plans de gestion de la zone forestière où ils se trouvent situés.* ». C'est une sorte de principe de localisation, de cadrage légal des zones possibles pour le droit forestier. C'est dans ces zones que l'on retrouve les différents terrains évoqués plus haut, ceux de l'État et des entités publiques, ceux des personnes privées (entités ou personnes physiques).

Le législateur a fait la distinction entre l'État et les autres entités publiques d'une part, et les collectivités décentralisées d'autre part. Pour les premiers, la soumission au régime forestier se fait par acte réglementaire du ministre ; pour les terrains des entités décentralisées, il faut un accord avec l'État, faute de quoi la décision est prise en Conseil des ministres.

Pour les terrains des personnes morales privées, les terrains sont soumis au régime forestier par accord avec l'État. À défaut, il peut être recouru à l'expropriation des terrains à soumettre au régime forestier. Pour ce qui concerne les terrains appartenant aux propriétaires privés, ou sur lesquels ces derniers ont des droits réels de jouissance ou de possession, ils restent disponibles entre les mains de leurs détenteurs dans la mesure de la compatibilité entre les règles du droit forestier et leurs droits, faute de quoi ils peuvent demander une indemnisation pour les conséquences de l'application du droit forestier.

Pour permettre un meilleur suivi de l'application du droit forestier, tous les actes soumettant un terrain au régime forestier doivent être inscrits sur un registre *ad hoc* archivé par la Conservation qui gère les registres du lieu de situation du terrain (art. 20 de la Loi forestière). De même la délimitation des terrains soumis au régime forestier sera-t-elle effectuée après la publication du Programme forestier, du Plan de gestion forestière et la publication des actes y liés (art. 21 de la même Loi).

La gestion des espaces forestiers a également des implications foncières. Celle des terrains forestiers de l'État et des entités publiques, à l'exception de celles décentralisées, est de la responsabilité du Service forestier national qui peut la déléguer contractuellement. Mais le ministère peut aussi décider de confier la gestion d'une unité de gestion forestière à une communauté rurale. Sur ces espaces forestiers de l'État peuvent être accordés des droits parcellaires pour l'agriculture ou l'élevage.

En ce qui concerne les terrains des personnes privées, ils sont gérés par leurs propriétaires ou leurs possesseurs utiles, selon les règles du droit forestier (art. 34 à 38 Loi forestière).

● Le Foncier et le droit minier

Les enjeux miniers sont très faibles, en l'état actuel des connaissances, dans la République du Cap-Vert. Ce qui explique sans doute la relative absence de codes spécifiques comme on en trouve ailleurs. Actuellement, tout repose sur le Décret-Loi n° 3/2015 du 6 janvier 2015, établissant le cadre légal pour l'exploitation minière, tel que modifié par le Décret-Loi n° 34/2021 du 16 avril 2021, puis par le Décret-Loi n° 15/2023 du 16 mai 2023.

Il existe par ailleurs un texte relatif aux carrières sous la forme du Décret-Loi n° 6/2003 du 31 mars 2003, relatif à l'exploitation des carrières. Ce dernier est sans doute plus important dans la mesure où il existe de nombreux sites d'exploitation de la pouzzolane dont l'archipel est un gros producteur.

● La gestion des ressources en eau

C'est un véritable Code de l'eau et de l'assainissement qui a été promulgué sous la forme du *Decreto-Legislativo n° 3/2015 de 19 de Outubro*. Comme cela est indiqué dans le texte, à l'article 2 : « 1) *O presente Código aplica-se a todos os recursos hídricos existentes no solo, subsolo e atmosfera do território nacional, incluindo as águas interiores de superfície e subterrâneas e a água produzida por dessalinização, bem como a todos os sistemas públicos e prediais de abastecimento e saneamento e à reutilização das águas residuais e das lamas tratadas.* 2) *O presente Código não se aplica às águas marítimas interiores, às águas arquipelágicas, ao mar territorial à zona económica exclusiva, salvo se e na medida em que, por qualquer forma, possam interferir com os demais recursos hídricos referidos no número anterior.* ». Ce que l'on peut traduire comme signifiant : « 1) *Le présent Code s'applique à*

toutes les ressources hydriques existantes sur le sol, dans le sous-sol et dans l'atmosphère du territoire national, incluant les eaux intérieures de surface ou souterraines et l'eau produite par la désalinisation, ainsi que les dispositifs publics et équipements de distribution et assainissement et la réutilisation des eaux usées et des boues traitées. 2) Le présent Code ne s'applique pas aux eaux maritimes intérieures, aux eaux archipélagiques, à la mer territoriale ou la zone économique exclusive, sauf si, pour que, sous quelque forme que ce soit, elles pourraient se mêler avec les ressources hydriques énumérées au point précédent. ».

Ce texte est complété par deux autres organisant une partie du dispositif institutionnel spécifique :

- >> Agência Nacional de Água e Saneamento (ANAS), Lei n° 46/VIII/2013, de 17 de setembro;
- >> et le Conselho Nacional da Água e Saneamento (CNAS), Lei n° 45/VIII/2013, de 17 de setembro.

L'enjeu juridique est essentiel comme en matière forestière. L'eau est extrêmement rare au Cap-Vert et il est essentiel d'exploiter de la manière optimale les ressources existantes, comme le montre la référence aux ressources atmosphériques dans l'article ci-dessus cité. Par ailleurs, la préoccupation environnementale est constamment invoquée comme dans l'article 4 relatif aux principes généraux du Code de l'eau.

En application de l'article 13.2 du Code : « 1) La prospection, le captage et la recherche des eaux de surface, souterraines ou atmosphériques sont de la compétence de l'État. 2) Quand cela se justifie, l'État peut en outre autoriser les autres entités publiques ou les particuliers à prospecter, capter ou rechercher de l'eau pour des finalités déterminées. ».

L'État est par ailleurs globalement compétent pour toutes les activités liées à l'eau, même si certaines peuvent être déléguées à d'autres partenaires comme le montre l'article 23 du Code de l'Eau : « Il incombe aux autorités des municipalités de mettre en place et de gérer directement, par des services municipaux autonomes, les dispositifs d'alimentation publique en eau sur leurs territoires, (...) ».

Cette omniprésence de l'État se fonde largement sur un principe dont il est disposé à l'article 50 du Code de l'Eau : « 1) Todos os recursos hídricos pertencem ao domínio público do Estado. 2) Pertencem igualmente ao domínio público do Estado as obras hidráulicas e as infraestruturas de saneamento realizadas por pessoas coletivas de direito público, as destinadas a uso público ou a fins de utilidade pública e bem assim as obras hidráulicas, as infraestruturas de saneamento, as instalações e demais bens imóveis afetos a concessões de gestão de recursos hídricos. ». Ce qui peut se comprendre comme voulant dire : « 1) Toutes les ressources en eau appartiennent au domaine public de l'État. 2) Appartiennent également au domaine public de l'État les ouvrages hydrauliques et les infrastructures d'assainissement réalisés par des personnes morales de droit public, destinés à un usage public ou des fins d'utilité publique et les éléments établis comme des ouvrages publics, les infrastructures d'assainissement, les aménagements et autres biens réalisés dans une concession de gestion des ressources hydriques. ». L'État dispose même de la possibilité d'exproprier les terrains adjacents à ceux accueillant les ressources hydriques en cas de besoin (art. 59 Code de l'Eau). ●

Annexe : éléments de législation relatifs au Cap-Vert

● Organisation et administration du territoire

Constitution

- Constitution de la République du Cap-Vert (Deuxième révision ordinaire), 2010

Organisation administrative et territoriale

- *Decreto-Lei n° 47/80 de 26 de Junho de 1980, Estabelece as regras aplicáveis ao orçamento e contabilidade municipais*
- Loi n° 47/III/89 du 13 juin 1989, portant statut des municipalités du Cap-Vert (abrogée par la Loi n° 134/IV/95 de 1995)
- Loi n° 48/III/89 du 13 juillet 1989, portant Loi électorale municipale
- Décret-Loi n° 52-A/90 du 4 juillet 1990, relatif à l'organisation et au fonctionnement des municipalités
- *Decreto-Lei n° 101-N/90 de 23 de Novembro de 1990, cria os gabinetes técnicos intermunicipais, adiante designados por Gati*
- *Decreto-Lei n° 101-O/90 de 23 de Novembro de 1990, aprova a nova lei das finanças locais*
- *Decreto-Lei n° 101-P/90 de 23 de Novembro de 1990, regula o estatuto jurídico dos mediadores de seguros*
- *Decreto-Lei n° 106/90 de 8 de Dezembro 1990, Define a associação de municípios*
- *Decreto n° 110/90 de 8 de Dezembro de 1990, Regula a requisição para os serviços municipais, serviços autónomos ou empresas municipais, do pessoal da Administração Central*
- *Decreto n° 112/90 de 8 de Dezembro, Regula o destacamento de pessoal com funções policiais para prestar serviços aos municípios, enquanto não for organizado o corpo de polícia municipal*
- *Decreto n° 113/90 de 8 de Dezembro de 1990, Estabelece a organização e o funcionamento dos serviços municipais autónomos*
- Décret-Loi n° 122/91 du 20 septembre 1991, modifiant certains articles de la Loi n° 48/III/89, portant Loi électorale municipale
- Décret-Loi n° 123/91 du 20 septembre 1991, modifiant et abrogeant certains articles du D-L n° 52-A/90 du 4 juillet 1990, sur l'organisation et le fonctionnement des municipalités
- Loi n° 14/IV/91 du 30 décembre 1991, relative au statut des élus municipaux
- *Decreto-Lei n° 24/94 de 11 de Abril de 1994, Integra os serviços desconcentrados da Promoção social, no Município em cujo território exercem a sua atividade*
- *Decreto-Lei n° 31/94 de 2 de Maio de 1994, altera o regime jurídico das Empreitas des Obras publicas*
- *Deliberação de Assembleia municipal aprovado em 4 de Maio de 1994, Aprova o Código de posturas da Câmara municipal do concelho de S. Filipe*

- Loi n° 134/IV/95 approuvant le statut des municipalités
- *Decreto-Regulamentar n° 2/98 de 2 de Março de 1998, Regula o processo de perda de mandato dos titulares dos orgaos municipais*
- *Decreto-Regulamentar n° 3/98 de 2 de Março de 1998, Fixa a remuneração base de delegado municipal*
- *Lei n° 76/VI/98 de 7 de Dezembro, De Finanças locais*
- *Lei n° 79/VI/98 de 7 de Dezembro, Regula o Imposto Unico sobre o Património*
- *Decreto-Regulamentar n° 7/98 de 7 de Dezembro de 1998, Sobre o dever de informar que recai sobre os Municipios*
- *Lei n° 82/VI/98 de 21 de Dezembro de 1998, Cria o cargo de Governado Civil*
- *Decreto-Lei n° 18/99 de 26 de Abril de 1999, Aprova o Regulamento do Imposto unico sobre o Património*
- *Decreto-Lei n° 21/99 de 26 de Abril de 1999, Define o perfil e competência do Delegado municipal*
- *Decreto-Lei n° 22/99 de 26 de Abril de 1999, Permite aos municipios, o uso dos meios informáticos na contabilidade municipal*
- *Decreto-Regulamentar n° 2/99 de 26 de Abril de 1999, Fixa o vencimento mensal e demais regalias conferidas ao Governador civil*
- Loi n° 69/VII/2010, Loi-cadre sur la décentralisation

● Domaines / Foncier

- Arrêté du 14 juillet 1978 réglementant les contrats de sous-location pour les terres rurales
- Décret-Loi n° 38/83 du 4 juin 1983, réglementant les contrats de location des terres rurales
- Décret-Loi n° 39/83 du 4 juin 1983, réglant les procédures d'expropriation foncière dans le cadre de la Réforme agricole
- Arrêté du 27 octobre 1983, fixant le formulaire de procédure d'expropriation en lien avec la Réforme agricole
- Arrêté n° 90-83 du 24 décembre 1983, réglant le contrat type pour la location de terrains ruraux
- Décret-Loi n° 98/91 du 24 août 1991, instituant les juridictions compétentes pour les questions relatives à l'usufruit, à la location de terrains ruraux
- Décret-Loi n° 65/98 du 31 décembre 1998, réglementant les conditions de l'expropriation des terres côtières dans le District de Praia
- *Decreto-Regulamentar n° 6/98 de 7 de Dezembro 1998, Sobre a Organização do Cadastro e do Inventario e a Elaboração geral dos bens do Estado*
- Loi n° 5/VII/2007 du 22 janvier 2007, autorisant le Gouvernement à légiférer sur le régime juridique des terres et l'expropriation pour cause d'utilité publique
- *Decreto Legislativo n° 2/2007 de 19 de Julho 2007, estabelece os princípios e normas de utilização de solos, tanto pelas entidades publicas como pelas entidades privadas*
- *Decreto Legislativo n° 3/2007 de 19 de Julho 2007, regula e expropriação de imoveis et de direitos a este relativo, pela extinção da titularidade do expropriado e concomitante transferência desta para o Estado, autarquias locais ou quaisquer outras entidades publicas ou privadas, por causa de utilidade publica e mediante justa indemnização*
- Résolution n° 23/2009 du 10 août 2009, instituant l'Unité de coordination pour le Cadastre foncier

- Loi n° 71/VI/2005, portant révision du statut foncier pour des raisons d'expropriation et de planification
- Décret-Loi n° 29/2009 du 17 août 2009, instituant le Cadastre national du Cap-Vert
- Décret-Loi n° 43/2010 du 27 décembre 2010, fixant la réglementation nationale pour la planification foncière et urbaine
- Décret-Loi n° 55/2010 du 6 décembre 2010, réglementant la production de la Cartographie nationale
- Décret n° 14/2010 du 16 décembre 2010, fixant les standards pour la Cartographie nationale
- Résolution n° 19/2011 du 24 mai 2011, fixant les Directives nationales pour la planification de l'utilisation des sols
- Décret-Loi n° 24/2011 du 16 août 2012, instituant le Système territorial d'information du Cap-Vert
- Loi n° 60/VIII/2014 du 23 avril 2014, instituant le dispositif légal applicable à la planification foncière urbaine
- Déclaration du 27 juin 2014 de rectification du texte de la Loi n° 60/VIII/2014, publiée le 23 avril 2014, relative aux opérations de lotissements et d'aménagement urbain
- Décret n° 28/2014 du 22 octobre 2014, fixant les règles légales du Cadastrage des terres
- Décret-Loi n° 39/2016 du 18 juillet 2016 instituant le régime spécial de transfert de propriété des terres du domaine privé de l'État au profit des municipalités

● Développement rural

- Acte n° 9/II/82 du 26 mars 1982, sur la Réforme agricole

● Environnement/Ressources naturelles

Eau

- Décret législatif n° 3-2015 du 19 octobre 2015, promulguant le Code de l'Eau et de l'Assainissement

Environnement

- Loi n° 86/IV/93 du 26 juin 1993, fixant la Politique environnementale

Forêts

- Loi n° 48/V/98 du 6 avril 1998, fixant la réglementation forestière

● Urbanisme

- *Lei n° 57/III/85 de 22 de Junho de 1985, Define os princípios fundamentais do planeamento urbanístico*
- *Decreto n° 130/88 de 31 de Dezembro de 1988, Aprova o novo Regulamento geral de Construção e Habitação Urbana e revoga o Regulamento Geral de Construção e Habitação Urbana, aprovado pelo Diploma Legislativo n° 1 043 de Junho de 1950, e toda a legislação contrária ao presente diploma*
- *Decreto n° 118/92 de 28 de Setembro de 1992, aprova os novos Estatutos de Instituto de Fomento da Habitação*

● Divers

- *Regulamento de alienação de lotes de terreno para construção; Camara municipal de Porto Novo (BO da Republica de Cabo Verde 18 de Janeiro de 1993)*
- *Resolução n° 23/98 de 8 de Junho de 1998, portant création de l'INAG*