

Cadre juridique et institutionnel

GABON

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

SEPTEMBRE 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

Gabon

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

JUILLET 2023

I. Le cadre général

C'est un pays de taille moyenne, d'environ 270 000 km², quasiment essentiellement forestier. « 80 % du territoire est couvert par la forêt dense. Celle-ci comprend de très grands arbres et les essences ont une belle variété : acajou, okoumé, etc. ». « Le Gabon est un pays accidenté qui repose sur le vieux socle érodé de l'Afrique. Son territoire (...) est traversé par l'équateur et occupe en majeure partie le bassin du fleuve Ogooué, dont le delta débouche sur une plaine littorale que domine un arrière-pays de plateaux jalonnés de hauteurs (monts de Cristal au nord, monts du Chaillu et d'Achango au sud). La côte, rectiligne et bordée de lagunes, est entaillée au nord par de profondes rias (estuaire du Gabon). Plus au sud, la presqu'île du cap Lopez s'avance en pointe sur l'océan. »¹.

Le pays est très peu peuplé puisqu'il compte 2 074 656 habitants (en 2020), avec un taux de croissance démographique de 1,96 % par an, avec une densité moyenne de 7,75 hab./km². Le taux d'urbanisation serait de 87,1 % (donnée 2013), avec plus de la moitié vivant dans la capitale, Libreville, qui compte 967 095 habitants (donnée 2016), Port-Gentil (147 817 hab.) et Masuku (ou Franceville, 128 729 hab.)². Riverain de l'Océan Atlantique (Ouest), le Gabon est limitrophe du Cameroun (Nord), de la Guinée équatoriale (Nord-Ouest), du Congo (Est et Sud).

C'est aussi un pays relativement riche. Le PIB en 2019 était de 16,658 milliards US\$, soit un PIB par habitant de 7 667 US\$ (même année), et un taux de croissance de ce PIB de 3,40 % par an³. Le Gabon est un pays riche « dont plus de la moitié des habitants vit sous le seuil de pauvreté. Un comble dans un pays dont la richesse principale, le pétrole, fait grimper le PIB par habitant, qui est l'un des plus élevés d'Afrique. La redistribution de cette richesse est particulièrement inégale, ce qui contribue à l'augmentation de la pauvreté dans les zones rurales, mais aussi et de plus en plus dans les bidonvilles qui s'étalent à Libreville, la capitale, et Port-Gentil, capitale économique du pays et principale zone d'exportation du pétrole. »⁴. Les ressources du pays sont presque exclusivement « naturelles » : pétrole, bois, minerais divers. Comme il est précisé dans une note de la COmpagnie Française d'Assurance pour le Commerce Extérieur (COFACE) : « Ressources naturelles abondantes : quatrième producteur de pétrole d'Afrique sub-saharienne (2021), deuxième producteur mondial de manganèse (2022) et parmi les principaux producteurs de bois tropicaux du continent, etc. Potentiel minier sous-exploité : gisements de fer, d'or, d'uranium, de diamant, de cuivre, de zinc, de terres rares (...) »⁵. Sur ce dernier point, il faut cependant signaler que l'exploitation du manganèse se développe relativement vite.

1. <https://www.afrique-planete.com/gabon/geographie.htm> (consulté le 19 octobre 2023).

2. <https://www.populationdata.net/pays/gabon/> (consulté le 19 octobre 2023).

3. Même référence que la note 1 ci-dessus.

4. *Ibid.*

5. <https://www.coface.fr/Etudes-economiques-et-risque-pays/Gabon> (consulté le 19 octobre 2023).

L'agriculture ne représente qu'une activité marginale, surtout d'autoconsommation, même si les plantations de palmistes (production d'huile de palme) se développent rapidement. Les enjeux fonciers sont de ce fait très largement urbains. Un des projets du pays est le développement de l'écotourisme, notamment en fonction des nombreuses aires naturelles protégées qui ont été créées.

L'appréciation de l'impact de la décentralisation, en particulier concernant les pouvoirs dévolus aux acteurs locaux en matière domaniale et foncière, est aujourd'hui difficile à faire dans la mesure où la décentralisation a été mise en place en 1996⁶ mais aussi et surtout en raison de l'extrême concentration des populations dans trois sites urbains.

II. L'organisation administrative et territoriale

● Administration territoriale

L'organisation territoriale du Gabon a fait l'objet depuis 1960 de multiples modifications.

Au niveau constitutionnel, le texte de référence est celui de 2021 qui est techniquement la dernière mouture de celui de 1991⁷. On remarque que la Constitution actuelle ne fait aucunement référence à la division administrative territoriale, contrairement à ce qui se fait dans nombre de pays. De ce fait, il faut s'appuyer sur le dispositif légal, celui fixé par la Loi n° 14-96 du 15 avril 1996, portant réorganisation territoriale de la République gabonaise, en tenant compte, évidemment, de l'évolution constitutionnelle.

En application de la Loi de 1996, le Gabon compte actuellement neuf provinces, celles-ci constituant l'échelon administratif supérieur, englobant un certain nombre de départements (48), englobant 52 communes, 26 districts, 164 cantons, 969 regroupements de villages et 2 743 villages⁸. La province est placée sous l'autorité d'un gouverneur nommé par l'État, assisté par un secrétaire général, un cabinet et un comité consultatif (art. 2 à 6 Loi n° 14/96). Les services extérieurs de l'État constituent les services techniques provinciaux placés sous l'autorité du gouverneur.

Le département est « une circonscription administrative subdivisée en districts, cantons, regroupements de villages et villages ». Placé sous l'autorité d'un Préfet, nommé par décret gouvernemental, qui administre le département et dirige les sous-préfets, le département, par rapport à la province, garde un rôle prépondérant en matière administrative (notamment police et administration du territoire). Il faut remarquer que tous les départements ne comportent pas nécessairement de districts. Et pour qu'un département soit créé, il faut qu'il compte au moins 5 000 habitants et une superficie d'au moins 4 000 km². Les règles applicables sont fixées dans les articles 7 à 11 de la Loi n° 14/96.

Le district est une circonscription administrative divisée en cantons, regroupements de villages et villages. Pour que le district soit établi, il faut qu'il compte au moins 2 cantons, 1 000 habitants et qu'il ait une superficie d'au moins 2 000 km². Il est placé sous l'autorité d'un Sous-Préfet nommé par décret (art. 12 à 17 Loi n° 14/96).

Le canton, subdivision du district, doit regrouper au moins deux regroupements de villages, 500 habitants et avoir une superficie d'au moins 2 000 km². Il est placé sous l'autorité d'un chef de canton nommé par le Gouverneur de la Province de situation du canton, sur proposition du Préfet du Département concerné. Les dispositions applicables sont celles des articles 17 à 22 de la Loi n° 14/96.

Le regroupement de villages représente ce que la Loi appelle une « agglomération », incluant au moins deux villages plus ou moins proches. Le chef de regroupement est nommé par le Préfet, avec l'avis du chef de canton concerné (art. 23 Loi n° 14/96).

6. Loi n° 15-96 du 6 juin 1996.

7. L'historique de la Constitution actuelle est celui de la succession des textes constitutionnels suivants : Loi n° 3/91 du 26 mars 1991 modifiée par : – La Loi n° 1/94 du 18 mars 1994 ; – La Loi n° 18/95 du 29 septembre 1995 ; – La Loi n° 1/97 du 22 avril 1997 ; – La Loi n° 14/2000 du 11 octobre 2000 ; – La Loi n° 13/2003 du 19 août 2003 ; – La Loi n° 047/2010 du 12 janvier 2011 ; – La Loi n° 001/2018 du 12 janvier 2018 ; – La Loi n° 046/2020 du 11 janvier 2021.

8. Découpage territorial du Gabon ; publié le 6 janvier 2018, par le ministère de l'Intérieur. <https://interieur.gouv.ga/decoupage-territorial> (consulté le 17 octobre 2023).

Enfin, le village constitue l'unité administrative de base qui est placée sous l'autorité d'un chef de village nommé par le Préfet du Département (sur proposition du Sous-Préfet) (art. 24 Loi n° 14/96).

● Collectivités décentralisées

« Malgré les apparences, le processus en cours s'apparente plus à de la déconcentration qu'à une véritable décentralisation : en raison de leur autonomie limitée dans les faits, les collectivités locales gabonaises ressemblent davantage à des circonscriptions administratives de l'État qu'à d'authentiques entités décentralisées. »⁹. Cette phrase, tirée d'un document diagnostique (même relativement ancien, daté de 2013¹⁰), présente l'intérêt de proposer un bon raccourci de la situation. Laquelle, rappelons-le, n'est pas spécifique au Gabon.

Les éléments de la décentralisation sont d'abord cadrés par les dispositions constitutionnelles, qui constituent le Titre VIII de la Constitution. Ce Titre comprend en fait seulement trois articles très sommaires, ci-après-rappelés :

« Article 103 : Les collectivités locales de la République sont créées par la loi. Elles ne peuvent être modifiées ou supprimées qu'après avis des Conseils intéressés et dans les conditions fixées par la loi. – Elles s'administrent librement par les Conseils élus dans les conditions prévues par la loi, notamment en ce qui concerne les compétences et leurs ressources. ».

« Article 104 : Des consultations locales, portant sur des problèmes spécifiques ne relevant pas du domaine de la loi, peuvent être organisées à l'initiative soit des Conseils élus, soit des citoyens intéressés, dans les conditions fixées par la loi. ».

« Article 105 (Loi n° 1/94 du 18 mars 1994) : Les conflits de compétence, entre les collectivités locales d'une part, ou entre une collectivité locale et l'État d'autre part, sont portés devant les juridictions administratives, à la diligence des autorités responsables ou du représentant de l'État. – Le représentant de l'État veille au respect des intérêts nationaux. – Une loi organique précise les modalités d'application du présent titre. ».

Comme il est suggéré à l'article 105 ci-dessus, il faut donc se référer au dispositif légal, en l'occurrence, la Loi organique n° 001/2014 du 14 juin 2015 relative à la décentralisation¹¹, abrogeant la Loi organique n° 15/96 du 6 juin 1996 relative à la décentralisation.

« Au sens de la présente loi organique, on entend par : (...); collectivité locale : le département, la commune ou toute autre collectivité territoriale qui pourrait être dotée par la loi de la personnalité juridique et de l'autonomie financière » (art. 3 de la Loi n° 001/2014; la Loi de 1995 a été abrogée mais elle disait la même chose dans son article 3). Et il faut rappeler qu'en dépit des apparences, conformément à la Constitution (art. 103 cité plus haut), ces collectivités sont administrées par des conseils élus.

Le département est situé dans une circonscription administrative du même nom. Comme entité décentralisée, il est « une personne morale de droit public distincte de l'État, dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie administrative et financière. Le département comprend tous les espaces situés en dehors de la commune » (art. 3 Loi n° 001/2014). On mesure le poids de l'incertitude générée par cette rédaction. Du moins du point de vue de l'exercice des compétences nécessairement lié à un territoire dûment établi et délimité. Il dispose d'un conseil départemental composé de membres élus; il est doté de diverses compétences. Notamment, il fixe le programme économique, culturel et social du département, se prononce sur les marchés départementaux, délibère sur les affaires d'intérêt local, vote un budget annuel, approuve la création des impôts locaux dans les limites des autorisations de tutelle, examine les plans d'aménagement et de développement. En outre, il peut prendre toute décision concernant la gestion et la conservation du patrimoine du département. Le département assure la gestion et la mise en valeur de toutes les terres situées hors des limites communales sur son territoire.

9. www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ga/UNDP-GA-SN3DL-12-2013.pdf

10. *Stratégie nationale de Décentralisation et de Déconcentration pour le développement local 2014-2018; Diagnostic et cadre stratégique*, ministère de l'Intérieur, de la Sécurité publique, de l'Immigration et de la Décentralisation, septembre 2013. Disponible sur : www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ga/UNDP-GA-SN3DL-12-2013.pdf

11. *Journal Officiel* n° 260 du 7 juillet 2015.

Le conseil élit en son sein l'organe exécutif du département, le Bureau du conseil, placé sous l'autorité du Président.

La commune est définie comme « *une personne morale de droit public distincte de l'État, dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie administrative et financière. La commune est une agglomération dont les habitants sont unis par des intérêts socio-économiques communs; (...);* » (art. 3 Loi n° 001/2014). On remarque que cela n'est guère précis. Il s'agit plus d'un statut juridique que d'une définition opérationnelle. Les communes sont légalement classées en trois catégories : 1^{re} catégorie : celles ayant plus de 15 000 habitants ou des ressources propres supérieures ou égales à 150 millions de francs CFA (art. 5 Loi précitée); 2^e catégorie : population comprise entre 5 000 et 15 000 habitants ou ayant des ressources propres entre 50 et 150 millions de francs CFA (art. 6 même Loi); celles de troisième catégorie qui ont moins de 5 000 habitants ou des ressources propres inférieures à 50 millions de francs CFA (art. 7 Loi précitée). La commune dispose d'un conseil élu, dit « Conseil municipal », organe délibérant, et d'un organe exécutif, le Bureau du conseil municipal, composé du maire et de ses adjoints (art. 19 Loi n° 001/2014). On note que « *dans les communes subdivisées en arrondissements, le conseil municipal est composé de l'ensemble des conseillers d'arrondissements* » (art. 24 Loi n° 001/2014). Dans les textes précédents, des dispositions distinguaient nettement les communes dites urbaines et celles rurales. En fait, pour nombre d'observateurs, cette distinction légale n'apparaissait pas dans les réalités observées. Cela peut être vrai, au moins partiellement; le nouveau texte ne reprend pas aussi clairement ladite distinction. On voit celle-ci apparaître dans certains articles mais sans y insister.

Chaque catégorie de conseil dispose en principe d'attributions qui font l'objet des articles 36 à 41 de la Loi de 2014. Ces compétences incluent des compétences générales (on les retrouve pour tous les conseils, qu'ils soient départementaux ou municipaux) ou spécialisées (niveau communal ou niveau départemental). Dans les compétences générales, fixées à l'article 36 de la Loi n° 001/2014, on trouve notamment les formules « *règlent par leurs délibérations les affaires qui relèvent de leurs attributions, (...)* », ou « *votent leur budget* », ou encore « *statuent sur toute question relative aux biens de la collectivité locale, notamment en ce qui concerne les acquisitions, les aliénations, les transactions mobilières et immobilières, les modes de gestion, les baux, les changements de destination ou d'affectation; (...)* ».

Mais les différents conseils se voient aussi attribuer des compétences spécifiques (art. 37 à 41 Loi n° 001/2014). C'est ainsi que le conseil municipal délibère sur « *la création, le classement, le déclassement ou la suppression, rétrocession, la dénomination des rues et des places publiques, l'établissement et la révision des plans d'urbanisme* » (art. 39 Loi précitée). Quant au conseil d'arrondissement, il délibère par exemple sur « *les compétences et les ressources à transférer à l'arrondissement* » (art. 40 Loi précitée). Enfin, le conseil départemental « *délibère sur les ressources et les charges du département* » ou « *est consulté sur toutes les questions concernant le département* » (art. 41 Loi précitée).

« *Les bureaux des conseils exécutent les délibérations des conseils des collectivités locales* » (art. 43 Loi n° 001/2014). Le dispositif est classique, et c'est ce qui justifie l'importance du dispositif de tutelle.

Les collectivités locales sont soumises à un contrôle de tutelle, lequel « *porte sur la légalité des actes et procède de la saisine des juridictions compétentes* » (art. 353 Loi n° 001/2014). « *Les actes pris par les collectivités locales sont exécutoires de plein droit dès leur transmission à l'autorité de tutelle et leur publication ou notification, à l'exception de ceux soumis à une approbation préalable* » (art. 355 Loi précitée). Ces derniers actes sont listés dans l'article 356 de la Loi, et ce sont, de manière générale, ceux qui ont une incidence financière, budgétaire ou patrimoniale. Mais même pour ces actes, l'appréciation de l'approbation ne peut être faite qu'au regard de la légalité desdits actes. La tutelle appartient à l'État, lequel l'exerce au niveau local par son représentant dans la localité concernée (art. 357 Loi n° 001/2014). Pour l'exercice de la tutelle, les actes doivent être transmis dans les huit jours au représentant de l'État, lequel dispose de quinze jours pour l'appréciation de l'acte. « *Au terme de ce délai, l'acte est réputé exécutoire* » (art. 359 al. 1). Il faut remarquer que, au demeurant, le même principe s'applique pour les actes soumis à approbation préalable.

La capacité juridique et l'autonomie financière se concrétisent dans les actes comme l'élaboration et l'exécution d'un budget ainsi que la gestion d'un patrimoine, y compris foncier et incluant, comme on le verra ultérieurement, un domaine public et un domaine privé.

TABLEAU 1. Organisation administrative et décentralisation au Gabon

Circonscription administrative	Nb	Collectivité locale	Nb	Personnalité morale	Autonomie financière	Instance délibérante	Exécutif
Province	9						Gouverneur nommé par décret
Département (1)	49						Préfet nommé par décret
		Département	49	Oui	Oui	Conseil départemental élu	Président du Conseil départemental élu par celui-ci
District	27						Sous-Préfet nommé par décret
		Commune (urbaine ou rurale) (3)	52	Oui	Oui	Conseil municipal élu	Maire élu par le Conseil
Arrondissement			28	Oui	Oui	Conseil d'arrondissement élu	Maire d'arrondissement élu par le Conseil
Canton	165			Non	Non		Chef de canton nommé par le Gouverneur
Regroupement de villages	736			Non	Non		Chef de Regroupement nommé par le préfet
Village	2 423			Non	Non		Chef de village nommé par le préfet
Quartier				Non	Non		Chef de quartier

Remarques :

(1) Le département est à la fois une circonscription administrative, subdivision de la province, et une collectivité locale « située dans une circonscription administrative du même nom ». Il est subdivisé en districts et en communes. Tous les territoires situés en dehors des limites communales sont du domaine du département.

(2) Le district est une circonscription administrative divisée en cantons.

(3) La commune est une collectivité locale qui peut être divisée en arrondissements.

III. L'organisation domaniale et foncière

Elle demeure fondée sur un dispositif législatif et réglementaire relativement ancien, même s'il a connu des évolutions relativement récentes. Mais on constate que le foncier est de plus en plus « urbain » même si des problèmes peuvent se poser au regard de l'exploitation des ressources naturelles, forestières ou minières. Comme on l'a indiqué plus haut, la population est en très très grande partie urbaine, ce qui explique très largement cette situation.

● Dispositif législatif et réglementaire

Ce dispositif s'appuie sur des textes fondamentaux que sont la Loi n° 14/63 du 8 mai 1963, fixant la composition du Domaine de l'État et les règles qui en déterminent les modes de gestion et d'aliénation, et le Décret n° 77/PR/MF.DE du 6 février 1967 réglementant l'octroi des concessions et locations des terres domaniales. Et par ailleurs la Loi n° 3/2012 du 13 août 2012 portant ratification de l'Ordonnance n° 5/2012 du 13 février 2012, fixant le régime de la propriété foncière en République gabonaise.

Dispositions générales

Comme c'est le cas dans d'autre pays, le Sénégal par exemple ou le Mali, le dispositif législatif gabonais s'appuie sur un pseudo-concept¹² de base, celui de domaine national. Dans le cas du Gabon, la définition donnée du domaine national fait apparaître une confusion entre Nation et État; ainsi qu'en dispose l'article premier de la Loi de 1963 : « *Le Domaine National s'entend de tous les biens et droits mobiliers et immobiliers qui appartiennent à l'État. (...)* » : cette confusion juridique est assurément conforme à l'idée de « maître de la terre », et devrait être prise en compte dans la compréhension du régime applicable au domaine privé, puisque toujours selon la Loi, le domaine national comprend le domaine public et le domaine privé.

Le domaine public, identifié comme « domaine public national », est déterminé à l'article 2 du texte : « *Sauf dispositions contraires de la loi, sont considérés comme dépendances du domaine public national ceux des biens visés à l'article précédent (donc le 1) qui sont laissés ou mis directement à la disposition du public, ou qui sont affectés à un service public, à condition qu'ils soient, par nature ou aménagements appropriés, essentiellement adaptés au but particulier de ce service. (...)* ». On retrouve là, par allusion, le fait qu'il peut y avoir un domaine public naturel et un artificiel, mais on est loin des énumérations habituelles qui ont le mérite d'être plus utilisables. Les dispositions de l'article 3 relatives à l'origine des biens du domaine public ne permettent guère de faire avancer les choses : « *L'incorporation au domaine public national des immeubles dépendant du domaine privé de l'État est autorisée : (...)* ». On retrouve là une disposition classique selon laquelle les dépendances du domaine public peuvent être déclassées lorsque les conditions sont réunies, ce qui permet leur incorporation au domaine privé de l'État. On note que si le domaine public est national, celui privé est de l'État ou, comme on verra plus loin, des autres acteurs publics si la Loi le permet.

Les dépendances du domaine public peuvent être l'objet d'autorisations temporaires soit d'occupation, soit de stationnement, moyennant le paiement d'une redevance (art. 26 de la Loi de 1963), et dans des conditions fixées par décret.

Pour finir, il faut citer l'article 65 de la Loi précitée qui dispose : « *Les biens du Domaine public sont inaliénables et imprescriptibles.* ». Encore une fois, le législateur change sa rédaction, le domaine public n'est plus national. Il ne semble pas qu'il y ait lieu ici d'essayer d'en tirer quelque conséquence juridique.

Le domaine privé est défini de manière presque classique par les dispositions de l'alinéa 2 de l'article 1 du texte : « *Les autres biens constituent le domaine privé. Ils comprennent notamment les terres qui ne sont pas appropriées selon le régime de l'immatriculation ou qui n'ont pas été concédées à titre définitif.* ». On comprend, vu l'incertitude du contenu du domaine public, qu'il soit peu évident d'en savoir vraiment plus sur le domaine privé. Celui-ci inclut aussi les biens vacants et sans maître qui font l'objet de dispositions particulières dans les articles 23 et 24 de la Loi de 1963.

12. Nous insistons ici sur le fait que le domaine national ne saurait être considéré comme un concept juridique, du moins de manière comparative dans la mesure où les définitions qui sont utilisées diffèrent considérablement selon les pays qui y recourent.

Les terrains de ce domaine privé peuvent être affectés à un service public, loués ou cédés, par l'administration des Domaines, seule compétente pour gérer le domaine privé. En principe la cession se fait par adjudication publique dans des conditions fixées par la loi¹³, sauf autorisation donnée par une loi spéciale.

Enfin, il faut noter, dans le chapitre consacré à l'aliénation des biens du domaine privé, des dispositions intitulées « *Ventes soumises à des conditions particulières* ». Celles-ci sont notamment celles portant sur les îles, îlots, forts et batteries du littoral, immeubles militaires déclassés (ce qui présuppose qu'ils relevaient du domaine public), les forêts, les lais et relais de la mer, les marais, etc. Tous ces éléments sont généralement des dépendances du domaine public, soit artificiel, soit naturel. Ils sont ici requalifiés de manière indirecte. Cela revient à la question posée plus haut : quels sont vraiment les éléments constitutifs du domaine public ? Faute de réponse précise, sans doute faut-il en revenir aux textes coloniaux jusque-là applicables, en tenant compte des changements apportés par la Loi de 1963, par exemple concernant les forêts.

Il faut alors envisager les droits fonciers des personnes privées. Mais cela ne peut se faire qu'en tenant compte des éléments domaniaux qui viennent d'être décrits. Ainsi que l'écrivait un magistrat gabonais en 2015, l'article 1, alinéa 2, cité plus haut, « *pose ainsi les principes qui guident le régime de la propriété foncière au Gabon : – le premier est que la terre pouvant faire l'objet d'une appropriation à titre privatif est à l'origine un bien du domaine privé de l'État, – le deuxième est que la prescription acquisitive n'est pas admise en droit foncier gabonais, – le troisième est que la possession n'est pas un mode d'accès à la propriété foncière.* »¹⁴. Le premier tiret est particulièrement important car, indirectement, il pose la question fondamentale des droits coutumiers, des droits légitimes mais illégaux. En même temps, le même magistrat remarque : « *Alors, en sachant qu'il existe une réglementation en la matière (en fait la Loi n° 15/63 du 8 mai 1963, fixant le régime de la propriété foncière), malgré les apparences et les impressions, l'on est amené à se poser deux questions : – comment faire pour accéder de manière régulière et légale à la propriété foncière ? C'est la description de la procédure qui répondra à cette question, – au regard des principes susmentionnés, comment devrait réagir le juge de la propriété foncière pour asseoir une jurisprudence constante ? (...)* »¹⁵.

Donc, comme on l'aura compris, il y aurait deux accès possibles pour qu'il existe des droits fonciers légaux : soit passer par la procédure instaurée par la Loi n° 14/63 de 1963, pour obtenir un droit foncier, soit recourir à la Loi n° 15/63 pour faire valider son droit foncier. On remarque au passage la cohérence chronologique des deux textes. Et rappelons que la Loi n° 15/63 a été abrogée et remplacée par la Loi n° 3/2012 du 13 août 2012 portant ratification de l'Ordonnance n° 5/2012 du 13 février 2012, fixant le régime de la propriété foncière en République gabonaise.

En outre, pour obtenir un droit foncier, il faut aussi tenir compte du Décret n° 77 du 6 février 1967 réglementant l'octroi des concessions et locations de terres domaniales, lequel a été abrogé par le Décret n° 257/PR/MECIT du 19 juin 2012 réglementant les cessions et les locations des terres domaniales tel que modifié par le Décret n° 704/PR/MPIPTHTAT du 17 juillet 2013.

Dès le début de la lecture, on remarque que l'article 2 du Décret n° 0077/PR/MF du 6 février 1967 qui prévoyait, pour une période transitoire de deux ans, que : « *Tout citoyen Gabonais occupant un terrain depuis au moins cinq ans, pourra, sur sa demande obtenir la propriété définitive de ce terrain s'il apporte la preuve que cette occupation a été paisible, continue, publique et non équivoque* », a été supprimé par le Décret n° 257/PR/MECIT du 19 juin 2012. Au demeurant, il était abrogé de fait pour tous ceux qui n'avaient pas saisi l'opportunité offerte. La preuve de cette occupation pouvait être rapportée par tous moyens. Mais évidemment, encore une fois, cette proposition était-elle compréhensible, acceptable, dans l'univers coutumier concerné ?

Le nouveau Décret régule la gestion des terres « *faisant partie du domaine privé de l'État et qui ne sont pas affectées à un service public ou à une personne privée investie d'une mission de service public* » (art. 2 du Décret).

13. Art. 68 Loi n° 14/63 précitée.

14. NKOGHE Christian Aimé, magistrat, chargé de la publicité foncière à la Conservation de la propriété foncière, « L'accès à la propriété foncière, procédure et contentieux », in *Hebdo-Informations*, n° 637, 31 octobre - 12 novembre 2015, Libreville, p. 209-212.

15. *Ibid.*

Ces terrains peuvent être urbains, « ceux qui sont situés à l'intérieur d'un périmètre d'un centre urbain », les terrains ruraux étant tous les autres (art. 4 du Décret).

Ces terrains domaniaux peuvent faire l'objet de cession en toute propriété soit de gré à gré (art. 8 et 9 du Décret), soit par voie d'adjudication (art. 10 à 19). Mais les terrains peuvent aussi être concédés en baux ordinaires (art. 21 et 22) ou en baux emphytéotiques (art. 23).

Dans le cas des opérations de lotissement, la superficie de la parcelle attribuée en propriété est limitée à 10 hectares en zone rurale et à 5 000 m² en zone urbaine (terrains situés à l'intérieur du périmètre d'un centre urbain organisé).

Pour finir cette analyse sommaire de la situation foncière gabonaise, il faut remarquer le silence de tous les textes sur la question des droits coutumiers, un peu comme si ces derniers n'existaient pas. Ainsi qu'on peut le lire dans un document daté de 2020 : « Selon les termes de la Loi sur le domaine de l'État, la forêt tout comme les terres non-immatriculées appartiennent à l'État. Les droits fonciers coutumiers ne font pas l'objet d'une reconnaissance, les communautés bénéficiant simplement des droits d'usage coutumiers et économiques. Ainsi les populations locales peuvent utiliser la forêt pour leurs besoins de subsistance de manière libre et gratuite dans le domaine forestier rural, dont l'étendue n'est toutefois pas précisée, et sous réserve de respecter les règlements d'aménagement ou de protection. »¹⁶. C'est un peu comme si les droits coutumiers n'existaient pas. C'est d'ailleurs ce que confirmait en 2021 le ministre de l'Urbanisme et de l'Habitat, Olivier Abel Nang Ekomiye, dans une émission de télévision à Libreville, en disant : « Tout ce qui est droit coutumier de propriété n'existe pas. Ils ont été spécifiquement exclus par la loi gabonaise », le journaliste prenant soin de préciser que c'était ce que le ministre avait soutenu¹⁷.

Procédures et instruments domaniaux

D'abord, il est à noter que le Décret domanial de 1967, qui définissait un certain nombre de règles applicables à l'aménagement et au lotissement des centres urbains¹⁸, a été abrogé en ses dispositions contraires, et remplacé par celui n° 257/PR/MECIT du 19 juin 2012 réglementant les concessions et les locations des terres domaniales. De ce fait, la très sophistiquée classification des terrains urbains en différentes classes¹⁹ a été remplacée par une approche beaucoup plus pragmatique.

Cette évolution des textes se concrétise dans une relativisation de la distinction entre terrains urbains et terrains ruraux, même si les instruments et procédures peuvent varier selon les terrains considérés, et d'abord en fonction du fait qu'ils soient urbains ou ruraux comme on l'a vu précédemment. Ces terrains peuvent « faire partie d'un lotissement ou être situés en dehors de toute opération d'aménagement initiée par l'État » (art. 3 al. 2 Décret n° 257/PR/MECIT). Les lotissements sont réalisés par « les services topographiques et du cadastre de l'Agence nationale de l'urbanisme, des travaux topographiques et du cadastre, abrégé : ANUTTC. ».

Tous ces terrains, urbains comme ruraux, « peuvent être cédés en toute propriété ou loués. » (art. 6 du Décret n° 257/PR/MECIT de 2012). Dans les deux cas, s'appliquent un certain nombre de dispositions communes. La demande doit être faite par écrit, sur un formulaire *ad hoc* à récupérer auprès de l'ANUTTC. La demande en question doit être accompagnée d'un certain nombre de documents, variables selon les cas, mais incluant les informations relatives à l'utilisation projetée du terrain ainsi que les moyens financiers

16. <https://www.swm-programme.info/fr/legal-hub/gabon/preconditions> (consulté le 3 novembre 2023).

17. MUSSAVU Alix-Ida, « Acquisition des parcelles : l'État ne vend pas des terres aux étrangers », Gabon Review, 21 juillet 2021, HABAN, <https://www.gabonreview.com/acquisition-des-parcelles-letat-ne-vend-pas-des-terres-aux-etrangers/>

18. Art. 4 Décret n° 77/PR/MF.DE du 6 février 1967 réglementant l'octroi des concessions et locations des terres domaniales.

19. En fait, il existait quatre catégories de terrains urbains : – ceux de 1^{re} et 2^e classes, qui ne peuvent comporter que des constructions en dur, d'une superficie inférieure à 2 000 m², et qui « sont réservés aux originaires du Gabon et aux Africains non originaires honorablement connus et qui n'ont pas encouru de condamnation auprès des tribunaux » ; – ceux de 3^e classe qui peuvent comporter des constructions en semi-dur, « situés dans les quartiers périphériques de la Commune de Libreville réservés en priorité aux "masses moyennes" » ; – enfin, ceux de 4^e classe, recevant des constructions en matériaux traditionnels ou de fortune, qui sont situés comme ceux de 3^e classe et destinés également aux « classes moyennes », mais originaires du Gabon.

TABLEAU 2. Gestion domaniale et foncière au Gabon

Nature domaniale	Contenu	Modalités juridiques	Instruments de gestion	Acteur(s) concerné(s)
Domaine national incluant :				
Domaine public national	Le domaine public : sites et lieux formant le domaine public national,	Inaliénabilité. Insaisissabilité. Imprescriptibilité.	Autorisations d'occupation	État : administration des Domaines / collectivités locales
Domaine privé de l'État incluant	et le domaine privé de l'État, composé de : <ul style="list-style-type: none"> • terrains immatriculés au nom de l'État ; • terrains vacants et sans maître. 	<ul style="list-style-type: none"> • Procédures domaniales • Droit d'affectation et • Droit de propriété selon les règles du Code civil et de l'immatriculation 	Cessions de gré à gré ou adjudication. Baux ordinaires ou emphytéotiques. Affectation à un service public. Cessions, locations, donations, etc.	État : administration des Domaines, conservation foncière, Cadastre. Les demandes sont reçues par l'administration territoriale.
Domaine privé des collectivités	Terrains immatriculés au nom de celles-ci	Droit de propriété selon les règles du Code civil et de l'immatriculation	Droit de disposition et droits réels	Conservation foncière, Cadastre
Propriété privée	Terrains immatriculés au nom d'une personne privée	Droit de propriété selon les règles du Code civil et de l'immatriculation	Droit de disposition : cessions, locations, donations, etc.	Conservation foncière, Cadastre
Domaine coutumier	Non reconnu en tant que tel			

du demandeur²⁰. Et surtout, pour mieux « souligner » ces dispositions communes, il faut citer l'article 35 du Décret : « *Les cessions et locations de terrains domaniaux sont faites sous réserve des droits des tiers et sans garantie de contenance. – L'Administration n'est en conséquence, tenue à aucune indemnité ni restitution de prix ou de redevance.* ». Ce qui ne manque pas d'étonner, quand on se souvient que toutes ces opérations sont de la compétence de cette agence nationale qui est en charge des travaux topographiques et du cadastre !

20. La liste des éléments composant le dossier figure à l'article 39 du Décret n° 257. On peut y remarquer que pour les seuls terrains urbains faisant partie d'un lotissement, il faudrait « *un document consignait la non-objection du représentant des communautés villageoises autochtones, établi sous le timbre des services déconcentrés de l'intérieur et contresigné par le gouverneur ou le préfet* ». Curieusement, dans cette version du texte, il n'y a pas de dossier pour les terrains ruraux !!!

Les cessions de terres domaniales

Le fondement du régime de ces cessions est simple, tel que posé dans l'article 7 du Décret : « *La cession en toute propriété des terrains à titre onéreux est consentie de gré à gré ou par voie d'adjudication au profit de toute personne physique ou morale.* ».

La cession de gré à gré ne peut être réalisée que s'il n'y a pas de demandes concurrentes sur le terrain concerné, et sous réserve que l'ANUTTC ne décide pas le contraire.

La cession par adjudication, organisée par l'ANUTTC, peut être restreinte ou ouverte, selon les modalités détaillées par le Décret (notamment les articles 11 à 19).

Dans les zones urbaines, pour obtenir une parcelle, il faut nécessairement avoir déjà mis en valeur le ou les autres terrains détenus (art. 27 du Décret). Par ailleurs, dans un même lotissement, il ne peut être attribué qu'une seule parcelle par demandeur. Enfin, dans tous les cas, la superficie cédée ne saurait excéder 5 000 m² (art. 38 Décret n° 257/PR/MECIT).

Les locations

La formulation du texte mérite d'être soulignée. Cela commence par « *de la concession des baux* ». Comme on le comprend, il ne s'agit pas du bail classique mais du bail d'un terrain domanial, et cette location, l'État, propriétaire suprême, accepte de la concéder. On peut seulement regretter l'utilisation du terme « concession » qui, juridiquement, est de nature à poser des problèmes compte tenu de sa signification spécifique durant la période coloniale et dans les toutes premières années de l'Indépendance du pays ; la concession était alors une modalité de gestion des terres domaniales. Le terme « concession » semble désormais utilisé pour identifier tout acte juridique qui procède de la volonté sinon du bon vouloir de l'État. Le bail ainsi concédé peut être soit un bail ordinaire, soit un bail emphytéotique, selon les circonstances et la décision de l'ANUTTC.

La concession d'aménagement

Dans un contexte caractérisé par une forte domanialité légale de l'État, par des pratiques foncières exercées en dépit de la loi, et par une pression foncière urbaine très forte, les enjeux d'aménagement ont paru suffisamment importants au législateur gabonais pour qu'il mette en place, comme quelques autres pays africains telle la Côte d'Ivoire, une législation à la fois foncière et d'aménagement, sous la forme de la création de la concession d'aménagement foncier. En fait celle-ci, comme dans d'autres contextes, apparaît surtout comme le palliatif des carences administratives concernant tant la maîtrise des terres que celle des aménagements de lotissements et réserves foncières. C'est l'objet de la Loi n° 1/2012 du 13 août 2012 instituant la concession d'aménagement foncier en République gabonaise.

L'article 2 du texte explique le processus : « *Au sens de la présente loi, une opération d'aménagement foncier est une opération d'aménagement de terrains urbains ou de terrains ruraux, appartenant au domaine privé de l'État ou des collectivités locales, en vue de leur urbanisation conformément au schéma directeur d'aménagement du territoire et au schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme. – Elle comprend les opérations de lotissement des terrains, les opérations physiques de viabilisation et la commercialisation des terrains.* ».

La concession d'aménagement est théoriquement un instrument utile et pratique pour régler à la fois la gestion foncière, la question des réserves foncières, l'accès aux parcelles et services dans les zones notamment urbaines. Ces dernières présentent en effet des conditions habituellement suffisantes en termes de marché foncier, au moins dans les grandes villes. La convention de concession permet aussi de pallier les insuffisances financières publiques, tant pour obtenir les terrains que pour les lotir et les équiper, avant de les vendre dans des conditions juridiques légales. Et pourtant, dans ce texte gabonais, plusieurs incertitudes viennent remettre en cause ces côtés positifs.

Selon les dispositions de l'article 6 du texte, les tâches confiées à l'aménageur sont notamment l'établissement du projet d'aménagement, le lotissement du terrain, la viabilisation des lots et la commercialisation des lots aménagés. Puis, dans l'article 9, il est disposé que : « *Dès la signature de la convention de concession d'aménagement, il est établi, au nom de l'aménageur, un décret de concession provisoire portant sur l'ensemble du périmètre concerné, accompagné d'un arrêté d'autorisation de lotir délivré par le ministre chargé de l'Habitat et de l'Urbanisme, sur la base du projet d'aménagement annexé à la*

convention. ». Jusque-là tout est normal, ou presque, car la référence à une concession provisoire pose problème; en effet, dans la législation, il n’y a pas de concession foncière *stricto sensu*. Sauf si on se rappelle le commentaire fait plus haut relativement au bail considéré comme une forme de concession ! Le problème est qu’ici, l’aménageur va devoir retrouver ses fonds en vendant les parcelles loties et viabilisées et que, pour ce faire, il va avoir besoin de disposer de la propriété desdits terrains. Or, comment vendre si on ne détient pas la propriété ? Or, à l’article 11, à l’alinéa 2, il est disposé que : « *Au terme des travaux d’aménagement, la conservation foncière procède, après approbation du dossier par le ministère chargé de l’Habitat et de l’Urbanisme, sur sa demande, à la division du titre foncier initial entre les parcelles de terrains cessibles qui feront retour au domaine public ou privé de l’État ou de la collectivité locale*. ». Ce qui laisse supposer que la zone concédée a fait l’objet d’un titre foncier, ce qui n’a été mentionné nulle part. Mais surtout, pourquoi ce retour au domaine public ou au domaine privé, alors que les parcelles doivent être cédées ? Et de surcroît, celles sur le domaine public deviendraient, de ce fait, incessibles. Le troisième alinéa du même article complique encore un peu plus les choses : « *L’aménageur doit avoir cédé ces parcelles au terme fixé par la convention. Dans le cas contraire, les parcelles invendues font retour au domaine de l’État ou de la collectivité locale, selon une procédure fixée par décret et moyennant le paiement par l’État ou par la collectivité locale à l’aménageur d’un prix fixé dans la convention conformément aux alinéas 1 et 2 de l’article 4 de la présente loi*. ». Comment l’aménageur qui n’a pas les titres de propriété foncière à son nom pourrait-il céder les parcelles ??? On peut ici s’interroger sur la manière dont le texte a été rédigé, notamment en cherchant des sources d’inspiration ailleurs, ce qui est légitime, mais sans tenir compte du contexte juridique destinataire.

La Loi n° 1/2012 du 13 août 2012 que nous venons d’analyser a été modifiée par la Loi n° 015/2021 du 9 septembre 2021, portant ratification de l’Ordonnance n° 004/PR/2021 du 26 janvier 2021, instituant l’obligation de mise en valeur des concessions d’aménagement foncier et de construction d’immeubles en République gabonaise.

● Organisation administrative

Au niveau de l’État, les questions domaniales et foncières relèvent de plusieurs directions administratives, elles-mêmes rattachées à des ministères différents : celle générale des Domaines, celle de la Conservation foncière (directement rattachée à la Présidence de la République), celle des Travaux topographiques et du Cadastre (qui dépend du ministère de l’Habitat et de l’Urbanisme). Ces dispositifs organisationnels changent fréquemment. Actuellement, l’administration principalement concernée est la Direction provinciale de l’ANUTTC déjà évoquée plus haut.

La gestion des procédures foncières est principalement liée à l’accès et à la conservation de la propriété foncière. Cela justifie l’importance de la propriété foncière et des hypothèques, réglementées par le Décret n° 249/PR/MECIT du 19 juin 2012, fixant l’organisation des conservations de la propriété foncière et des hypothèques. « *Les conservations foncières sont des services publics déconcentrés à l’autonomie de gestion (...). Elles sont placées sous la tutelle administrative du ministre chargé de l’Économie*. » (art. 6 Loi n° 3/2012 du 13 août 2012 portant ratification de l’Ordonnance n° 5/2012 du 13 février 2012 fixant le régime de la propriété foncière en République gabonaise).

Ces procédures peuvent être plus ou moins déconcentrées. C’est ainsi qu’au niveau local, le département, comme circonscription administrative, est chargé entre autres tâches « *de la concession des terrains domaniaux* »²¹. Cette compétence est attribuée également, exactement dans les mêmes termes et par un autre article du même Décret, au district, là encore en tant que circonscription administrative²². Dans les deux cas, il n’y a aucune autre précision. Mais il faut en même temps remarquer que ces dispositions s’appliquent à des circonscriptions administratives et il ne s’agit donc que d’organiser, au niveau déconcentré, des activités qui relèvent de la compétence de l’État. Il faut donc supposer que, pour des raisons pratiques évidentes, la gestion des concessions se fait au niveau du Sous-Préfet, sous contrôle du Préfet. Par ailleurs, ce dernier intervient seul lorsque le département ne compte pas de district.

21. Art. 36 Décret n° 1394/PR/MI du 28 décembre 1977 portant organisation et fonctionnement des unités administratives territoriales.

22. Art. 44 Décret n° 1394 précité.

La procédure d'attribution des terrains est placée complètement sous le contrôle de l'État, et c'est le Conseil des ministres qui procède aux attributions par décret, la procédure étant largement centralisée à Libreville pour ce qui est des Domaines et de la Conservation foncière. Par contre, le Cadastre, comme composante de l'ANUTTC, est partiellement déconcentré²³, même si les déficiences en moyens retirent beaucoup d'intérêt à cet état de fait²⁴.

Enfin, pour compléter le tableau, il faut évoquer la Commission nationale d'affectation des terres (CNAT), même si son activité est largement consultative. Cette Commission a été instituée par le Décret n° 00212/MEPPDD du 21 juillet 2017 portant création et organisation de la Commission nationale d'affectation des terres. Cette Commission « a pour mission principale d'élaborer le Plan national d'affectation des terres. » (art. 2 al. 1 du Décret), ce qui justifie ou explique sa composition interministérielle.

● Pratiques foncières

« Le Gabon a opté pour une réglementation écrite en matière d'accès à la propriété foncière. L'application de cette réglementation devrait en principe permettre au juge de mieux apprécier les problèmes fonciers afin de vider sa saisine dans les meilleurs délais et de mettre en place une jurisprudence uniforme et constante en la matière. L'on constate cependant que diverses pesanteurs font encore obstacle à ce double objectif. Notamment, la méconnaissance de la législation domaniale et foncière par le public et même par les magistrats, la résistance des usages et coutumes, la forte implantation des réseaux informels d'appropriation des terres, la malice des plaideurs, les confusions et conflits de compétences entre les juridictions administratives et judiciaires d'une part, le juge du fond et des référés d'autre part. C'est pourquoi une jurisprudence en la matière ne pourra être façonnée de manière efficace que si le juge maîtrise au préalable la procédure d'accès à la propriété foncière en s'appropriant les règles et principes qui la régissent. »²⁵. Cette citation extraite d'un article d'un magistrat spécialisé dans les questions foncières, publié dans le Journal « officiel » ou plutôt d'annonces légales, est évidemment difficilement discutable. Elle pose un constat très clair de la situation en même temps qu'elle montre bien que les complexités foncières gabonaises ne sont pas originales, même si elles sont largement urbaines.

Cela explique une situation largement fondée sur l'illégalité comme cela est décrit dans la citation suivante : « Les espaces urbains et surtout périurbains des villes au Gabon font l'objet par des tiers "d'occupations spontanées" ou "d'occupations en qualité de squatters". Des individus ou des communautés, sans titre juridique, accaparent les emprises domaniales et s'y installent d'autorité. Certaines personnes, au motif qu'elles auraient "colonisé" les terres domaniales, n'hésitent pas à les commercialiser, en s'érigeant en promoteurs fonciers ou immobiliers, substituant ainsi à la légalité foncière et urbanistique une sorte de "droit urbain populaire" dont ils sont les principaux législateurs. Il en va de même en milieu rural. On pourrait citer des cas où des bénéficiaires de simples permis d'occuper les utilisent en gages comme garantie d'emprunt ou les vendent, se considérant comme des détenteurs de titres fonciers. Manifestement, les pratiques populaires en milieu urbain ou rural bafouent l'autorité de l'État et piétinent sa légalité foncière. »²⁶.

Comme dans beaucoup de pays sur le continent africain, les pratiques se situent très largement dans l'illégalité et se situent donc plutôt sur le marché informel. Il faut en effet rappeler que compte tenu des éléments institutionnels évoqués précédemment, « l'attribution de la propriété devient une sorte de récompense qui ne peut être obtenue qu'à la suite d'un long parcours d'obstacles au cours

23. C'est vrai depuis de longues années; comme on peut le lire dans le travail de Joseph COMBY, *Le cadastre dans l'économie du Gabon – mission d'évaluation*, Rapport pour le ministère de la Coopération, 1995 (p. 11), « l'ensemble de l'administration du cadastre occupe 150 personnes dont les 2/3 dans les 16 bureaux de l'intérieur. Pour Libreville, on compte 12 géomètres, 10 secrétaires et 19 manœuvres. ».

24. Il faut dire qu'en raison des textes, le Cadastre est tenu d'intervenir à de multiples reprises sur le terrain : pour reconnaître celui-ci, pour le délimiter, pour le borner, pour les mesures d'affichage et de publicité dont la collecte des oppositions éventuelles, pour vérifier l'exactitude de la mise en valeur, pour refaire un levé afin d'avoir la certitude que le terrain qui va être objet de propriété est bien celui qui a été initialement attribué et qu'il a la même contenance.

25. NKOGHE Christian Aimé, magistrat, chargé de la publicité foncière à la Conservation de la propriété foncière, *op. cit.*

26. NGUEMA ONDO OBIANG Samuel, Gabon, « La problématique foncière au Gabon et la nécessité de son ouverture vers l'extérieur », *Surveyors Key Role in Accelerated development*, FIG Working Week 2009, Eilat, Israël, 3-8 mai 2009.

duquel le requérant aura dû multiplier les démarches et les sollicitations »²⁷, et cela demeure vrai même si le Gabon, plus riche que d'autres, peut disposer de quelques moyens administratifs pour assurer un contrôle relatif des terrains. L'objectif global et essentiel des procédures, qui est de permettre l'accès à la propriété, est donc inopérant²⁸. Cette remarque liminaire apparaît de plus en plus vraie et concerne évidemment presque exclusivement les terrains urbains et périurbains compte tenu des particularismes gabonais signalés au point I. Et c'est d'autant plus important que, comme on l'a souligné au point I, la pression démographique est très largement urbaine et le devient sans cesse un peu plus.

Ce n'est pas original, mais au Gabon comme ailleurs, dénier toute valeur juridique à un droit sur un terrain parce qu'il n'est pas approprié selon les règles légales est totalement inopérant face aux réalités : celles des occupations et exploitations rurales, plus ou moins conformes à la tradition, vitales ; celles des terrains urbains indispensables à la survie quotidienne dans la ville, mais aussi matière première essentielle d'un marché qui peut générer des plus-values d'autant plus importantes que la production légalisée des parcelles n'est pas à la hauteur de la demande.

C'est donc la réalité des faits qui l'emporte sur le droit, avec toutes les conséquences qui en découlent : précarité des situations, surtout pour les plus défavorisés ; impossibilité de maîtriser le développement de la ville ; incapacité aussi des administrations concernées de mobiliser les ressources financières nécessaires.

Quand un demandeur se lance dans la course à l'attribution d'un terrain, il va falloir, pour le satisfaire – peut-être ! –, mobiliser sept interventions de l'administration, pour un total de 134 opérations successives. On peut imaginer le coût administratif d'une telle entreprise, les moyens humains et matériels que cela requiert, sans compter qu'il faut *a priori* que l'usager ait compris et apprécié l'opportunité qui s'attache à une telle démarche.

Il faut aussi souligner l'opacité générale du système : les documents du Cadastre ne sont pas accessibles au public, pas plus que ceux des Domaines, ni même le livre foncier détenu par la Conservation foncière, alors que la publicité est le fondement même de celle-ci.

Au total, il n'est donc pas surprenant que les terrains objet d'attribution provisoire ne soient pas plus nombreux que ceux objet de titres définitifs : en 1995, on comptait 6 000 titres provisoires, donc autant que de titres fonciers. Or, les parcelles bâties, à la même époque, devaient être environ 150 000 ! Et le rythme de production des Titres fonciers demeure relativement faible ; c'est ainsi qu'en 2016, 436 titres ont été établis (source Conservation foncière, Libreville)²⁹.

● Gestion des conflits

La très faible application du droit foncier se traduit, en zone urbaine, par une multiplication des litiges liés soit à des occupations anarchiques ou abusives, soit à des transactions non fondées juridiquement (ventes multiples, cessions de droits provisoires sans autorisation de l'administration...). On constate notamment que dans les quartiers qui sont annoncés comme devant être restructurés, le nombre des occupations s'accroît considérablement, dans l'attente des compensations à donner aux futurs déguerpis (au demeurant, on constate des pratiques identiques dans d'autres pays). Cela pose d'autant plus de problèmes qu'apparemment, il y a très peu de contrôles en dépit de l'existence de Brigades spéciales de l'urbanisme et de la construction (BSUC). De surcroît, les décisions de démolition des aménagements des occupants illégaux sont rarement suivies d'effets concrets.

Il faut par ailleurs signaler des conflits spécifiques liés aux concessions d'aménagement foncier évoquées plus haut. Dans les années qui ont suivi la publication du texte de création de celles-ci, les autorités ont pu constater que les aménageurs ne remplissaient pas leurs obligations d'aménagement et de réalisation d'habitat, mais envisageaient plutôt les terrains à eux concédés comme une valeur spéculative. Avec pour effet indirect le non-aménagement du terrain et des « occupations sauvages » de

27. COMBY Joseph, *op. cit.*, p. 6.

28. COMBY Joseph dans le document précité donne quelques informations à ce sujet : première immatriculation en 1902 ; 1 100 terrains immatriculés au moment de l'Indépendance ; fin 1994, environ 10 500 titres fonciers dont 6 000 pour Libreville et 1 000 pour Port-Gentil.

29. <https://www.cpfh-gabon.com/statistiques-2016/> (consulté le 13 novembre 2023).

parcelles de celui-ci par des urbains en quête de terrain. C'est ce qui a justifié la Loi n° 015/2021 relative à l'obligation de la mise en valeur des concessions d'aménagement foncier. Enfin, comme ailleurs, le fonctionnement de la justice serait affecté de tels difficultés et aléas que peu nombreux sont ceux qui y recourent.

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

Les collectivités locales disposent d'un domaine « composé de l'ensemble des biens et droits mobiliers et immobiliers qui leur appartient, en propre. » (art. 107 Loi organique n° 001/2014 du 14 juin 2015 relative à la décentralisation). Et selon l'article 109 de la même Loi organique, « le domaine de la collectivité locale comprend un domaine public et un domaine privé ».

Le domaine public comprend : « – les biens qui sont laissés ou mis directement à la disposition du public; – les biens qui sont affectés à un service public, à condition dans ce cas, d'être, par nature ou par aménagements appropriés, essentiellement adaptés au but particulier de ce service. ». L'incorporation d'un « bien meuble ou immeuble, quelle qu'en soit la valeur, au domaine public d'une collectivité locale est autorisée par délibération ». Le déclassement se fait dans les mêmes formes.

Le domaine privé d'une collectivité locale comprend : « – les biens et les droits mobiliers et immobiliers qui n'appartiennent pas à son domaine public; – les biens vacants et les biens sans maître situés sur le territoire de cette localité; – les biens de personnes décédées sans héritier, dont la succession est abandonnée, situés sur le territoire de la collectivité locale, sauf dispositions antérieures contraires à la loi (...) » (art. 114 Loi organique n° 001/2014).

Par contre, la gestion des procédures domaniales et foncières, en particulier celles qui conditionnent l'accès à la terre, demeure de la seule compétence des services de l'État, comme le souligne clairement un rapport : « Cette procédure d'attribution des terrains relève des prérogatives de l'État, les communes n'en disposent pas. »³⁰. Cela reste vrai en dépit des dispositions introduites par la Loi de décentralisation qui prévoit que le conseil municipal, comme celui de la commune rurale, donne son avis en matière domaniale et foncière, que le bureau du conseil municipal délibère sur les permis de lotir et de construire et qu'il donne son avis pour la délivrance des permis d'occuper. Il ne s'agit là que d'interventions consultatives, dont il n'est même pas précisé la portée éventuelle. Toutefois, de manière plus récente, selon les dispositions de l'article 48 de la Loi organique n° 001/2014 relative à la décentralisation : « Le maire est particulièrement chargé de : – (...); – délibérer sur les permis de lotir et de construire dans le périmètre urbain, après avis de la commission compétente; – donner son avis pour la délivrance des permis d'occuper; – assurer les occupations privatives du domaine communal (...) ». On pourrait évidemment s'interroger sur le deuxième point : comment le maire pourrait-il délibérer seul?? Quoi qu'il en soit, les dispositions précédentes selon lesquelles, dans les communes, « les permis d'occuper ou de construire et les autres autorisations de voirie sont délivrés par l'autorité administrative compétente après avis du maire, dans les cas où il ne lui appartient pas de les délivrer lui-même. »³¹, apparaissent abrogées ne serait-ce que parce qu'il n'y a plus de permis d'occuper.

À Libreville, il existe une Commission de cession et d'adjudication des terrains urbains de composition particulière compte tenu, encore une fois, du statut particulier de la ville³².

Autrement dit, pour résumer, on peut estimer qu'il n'apparaît pas, par ailleurs, que la nouvelle Loi sur la décentralisation apporte de changement radical en la matière, sous réserve de textes complémentaires ou d'application à venir. Cela reste vrai même si certaines modifications sont intervenues, par exemple l'obligation de procéder par adjudication pour la cession des biens immobiliers comme cela était précédemment prévu.

30. TILMONT Michèle, *Législation foncière et urbaine, et politique de l'habitat socio-économique*, ministère français de la Coopération; 1992; p. 14.

31. Art. 76 Ordonnance n° 24 du 6 avril 1963, portant organisation des municipalités gabonaises et déterminant leurs règles de fonctionnement.

32. Art. 10 Décret n° 77/PR du 6 février 1967, et Décret n° 996/PR/MINDECFHUC du 24 octobre 1979.

TABLEAU 3. Tableau de synthèse : acteurs locaux, décentralisation et foncier au Gabon

Acteur local	Nature CL ou CA (1)	Capacité juridique	Autonomie financière	Patrimoine foncier	Pouvoir domanial (2)	Ressources à base foncière	Ressources naturelles
Province	CA	Non	Non				
Département	CA						
	CL	Oui	Oui	Domaine privé : <ul style="list-style-type: none"> • terrains immatriculés au nom du département ; • terrains vacants et sans maître. 	Non excepté domaine départemental	Ventes de biens. Locations.	Attribution des quotas départementaux d'exploitation forestière
District	CA	Non	Non				
	CL	Oui	Oui	Domaine privé : <ul style="list-style-type: none"> • terrains immatriculés au nom du district ; • terrains vacants et sans maître. 		Ventes de biens. Locations.	
Commune (urbaine et rurale)	CL/CL	Oui	Oui	Domaine privé : <ul style="list-style-type: none"> • terrains immatriculés au nom de la commune ; • terrains vacants et sans maître. 		Ventes de biens. Locations.	Attribution des quotas communaux d'exploitation forestière. Gestion des forêts sises sur le territoire communal.
Arrondissement	CA/CL	Oui	Oui	Terrains immatriculés au nom de la commune			
Canton	CA						
Village	CA						

Remarques :

(1) CL : collectivité locale, territoriale, décentralisée... ; CA : circonscription administrative, ne peut donc être considérée comme un acteur local.

(2) Le pouvoir domanial est ici considéré comme celui de participer, directement ou indirectement, à la gestion des terres non encore placées sous un statut de droit écrit, par exemple les terres vacantes et sans maître. Il ne s'agit donc, en aucun cas, du pouvoir de gérer le patrimoine foncier de l'acteur local considéré.

V. Les ressources locales à base ou à référence foncière

Les recettes ordinaires des collectivités locales sont identifiées dans les articles 228 et suivants de la Loi organique n° 001/2014. Ces ressources sont divisées en recettes propres, transferts de l'État, emprunts, ressources diverses (art. 228 Loi organique précitée). Elles comprennent de manière plus précise, au titre des recettes propres (qui seules nous intéressent ici), des recettes ordinaires (celles qui alimentent le budget de fonctionnement) et des recettes extraordinaires (budget d'équipement ou d'investissement).

Les recettes ordinaires sont énumérées à l'article 231 de la Loi organique ; elles comprennent : « *les recettes tarifaires³³ ; les produits financiers ; les impôts, taxes et droits locaux, les ristournes sur les impôts d'État et sur les amendes, les recettes diverses et imprévues* ».

Il faut y ajouter, au titre des recettes extraordinaires, « *toutes les recettes qui, par leur nature, ne sont pas susceptibles de se reproduire tous les ans* » (art. 150 Ordonnance n° 24 du 6 avril 1963), ce qui devrait inclure les cessions de composantes du domaine privé communal.

Il faut ajouter à ces éléments les recettes de nature fiscale qui reviennent aux collectivités. Il peut s'agir, selon les cas, d'impôts revenant spécifiquement aux collectivités locales, soit de quotes-parts d'impôts reversées par l'État, soit encore de taxes créées par les collectivités elles-mêmes.

La liste des impôts et taxes liés au foncier peut être dressée comme suit : taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties ; taxe sur les terrains ; taxe sur les biens de mainmorte et droits de mutation ; redevances sur les locations et ventes de terrains domaniaux ; droits d'immatriculation et d'inscription au livre foncier. Il faut y ajouter les impôts et taxes qui sont plus ou moins influencés par le foncier comme la patente ou la taxe spéciale immobilière sur les loyers. Le dispositif de l'impôt foncier a été modifié depuis décembre 2022 par le remplacement des divers impôts existants par une Contribution foncière unique ainsi que le décrit un texte publié sur le site de la Direction générale des Impôts du Gabon : « *Le Directeur des Études et de la Prospective à la Direction générale des Impôts, Rodrigue Ossi de Lumbangoye a annoncé, ce vendredi 16 décembre 2022, au siège de l'institution à Libreville, la mise en application, dès le 1^{er} janvier 2023, de la taxe dénommée Contribution foncière unique (CFU) sur toute l'étendue du Gabon³⁴. – La CFU est un impôt payé en raison de la possession des biens fonciers bâtis ou non, en zone urbaine et rurale. Elle vient remplacer la Contribution foncière des propriétés bâties (CFPB), la Contribution foncière des propriétés non bâties (CFPNB) et la Taxe forfaitaire d'habitation (TFH). – La CFU est une taxe annuelle qui est payable par toute personne physique et morale détentrice d'un bien possédant un titre foncier, une réquisition d'immatriculation, un acte de cession ou un décret d'attribution. – Elle correspond à 2,5 % de la valeur nette imposable du terrain ou du bâtiment, pour les personnes physiques, soit 250 000 FCFA et 16 % pour les personnes morales, soit 1 760 000 FCFA. – La somme doit être reversée au plus tard le 30 mars de chaque année à la DGE pour les grandes entreprises et dans les centres (CIME et CIPEP) et bureaux des Impôts pour les autres types de contribuables. – Le produit de la CFU est ensuite reversé aux collectivités locales pour financer le développement des services publics de proximité. – Pour ce qui concerne les propriétés rurales non bâties, les taxes vont de 150 FCFA à 600 FCFA l'hectare selon le type d'activités développées. – Cependant, cette taxe n'est pas applicable aux cours d'eau, voies et places publiques ; aux propriétés appartenant aux entités et organismes publics tels que l'État, les collectivités locales, les ambassades et organisations internationales. Les terrains affectés à des buts scolaire, humanitaire ou social sont aussi exonérés. Il en est de même pour les terrains de moins de 5 hectares exploités à 25 km des agglomérations urbaines et destinés au maraîchage, ainsi que les mines et carrières.* »³⁵.

33. « *Les recettes tarifaires proviennent principalement de l'utilisation des services publics et de l'exploitation du domaine, notamment : – de la vente de biens ou de services aux usagers ; – des revenus patrimoniaux (redevances, cessions d'actifs, droits divers).* » (art. 232 de l'Ordonnance n° 001/2014).

34. Le gras est dans la citation.

35. <https://directinfogabon.com/impot-la-contribution-fonciere-unique-entre-en-vigueur-le-1er-janvier-2023/> (consulté le 25 octobre 2023).

L'article 160 de la Loi organique n° 001/2014 maintient l'attribution des patentes et licences dans les impôts locaux, ainsi que les impôts fonciers bâtis et non bâtis, et les droits d'enregistrement domaniaux et de timbre.

Concernant les impôts à répartir, il n'en apparaît pas à référence spécifiquement foncière, sinon, de manière indirecte, la taxe sur les carrières. Par ailleurs, et c'est important notamment pour les collectivités locales rurales, celles-ci peuvent créer des impôts et taxes notamment sur les terrains ruraux.

VI. La gestion des ressources naturelles

Les secteurs les plus sensibles au Gabon sont évidemment le bois et les ressources minières et pétrolières. Ces différents domaines font l'objet de réglementations spécifiques dans lesquelles la composante domaniale n'est abordée qu'indirectement. On constatera ici comme ailleurs l'omniprésence des administrations de l'État dans l'attribution des droits d'exploitation de ces ressources. Au demeurant celles-ci n'intéressent guère les populations urbaines. Quant au monde rural, on rappellera qu'il est extrêmement limité quantitativement et que les activités agricoles ou pastorales sont pratiquement d'autosubsistance. Les ressources tirées de la forêt ont par contre une importance mais là encore, surtout pour des besoins d'autoconsommation.

● Le droit forestier face au droit foncier

Le Code forestier adopté en 2001 sous la forme de la Loi n° 016/01, du 31 décembre 2001, portant Code forestier en République gabonaise, tient compte, partiellement au moins, des enjeux de la décentralisation. Cette Loi a été ponctuellement modifiée et abrogée par l'Ordonnance n° 008/PR/2010 du 25 février 2010 portant modification et abrogation de certaines dispositions de la Loi n° 016/01 du 31 décembre 2001 portant Code Forestier en République gabonaise, mais les principales règles demeurent celles établies en 2001. La Loi n° 016/01 demeure donc largement le texte de référence.

Un principe fondamental doit être pris en compte qui n'apparaît qu'à l'article 13 de la Loi : « *Toute forêt relève du domaine forestier national et constitue la propriété exclusive de l'État.* ». C'est évidemment un point capital qui doit figurer en filigrane dans toute la suite des commentaires sur le droit forestier.

La Loi fixe le régime juridique applicable au domaine forestier et de manière plus générale « *au secteur des Eaux et Forêts* » (art. 2 al. 1 Loi n° 016/01). Le domaine forestier est défini comme étant « *l'ensemble des forêts réparties sur tout le territoire national* » (art. 4 Loi précitée).

Il convient donc de définir les forêts, ce qui est fait dans l'article 4 de la Loi qui dispose : « *L'ensemble des périmètres comportant une couverture végétale capable de fournir du bois ou des produits végétaux autres qu'agricoles, d'abriter la faune sauvage et d'exercer un effet direct ou indirect sur le sol, le climat ou le régime des eaux.* ».

Mais si on tient compte de la citation proposée plus haut, il faut aussi retenir la définition du secteur forestier, lequel est « *l'ensemble des ressources naturelles du domaine forestier et des activités économiques, environnementales, sociales, culturelles et scientifiques y relatives à l'exclusion des secteurs agricole et minier* » (art. 3 premier tiret Loi n° 016/01).

Concernant le domaine forestier, l'article 5 de la Loi dispose que « *le domaine forestier comprend un domaine forestier permanent de l'État et un domaine forestier rural* ». On voit apparaître ici une innovation par rapport aux législations classiques, celle de domaine forestier rural, qui serait à distinguer de celui de l'État. Ni l'un ni l'autre n'étant explicité dans l'article 4 de la Loi. Il convient donc de donner quelques précisions sur ces deux domaines.

Le domaine forestier permanent de l'État comprend « *des forêts domaniales classées et des forêts domaniales productives enregistrées* » (art. 6 Loi n° 016/01). Celles classées sont celles qui présentent un intérêt de préservation (art. 7); elles incluent notamment les forêts de protection, les forêts récréatives, les aires protégées, les périmètres de reboisement, les forêts limitrophes du domaine forestier rural (art. 8 Loi forestière).

Constituent des aires protégées, selon l'article 70 de la Loi n° 016/01, les réserves naturelles intégrales, les jardins zoologiques, les sanctuaires d'espèces animales et végétales, les réserves de faune, les parcs nationaux et les domaines de chasse.

Sont des forêts productives enregistrées celles qui sont attribuées (en concessions) et les réserves forestières de production.

Le domaine forestier rural, quant à lui, est composé « *des forêts et des terres dont la jouissance est réservée aux communautés villageoises, (...)* » (art. 12 Loi précitée). C'est naturellement ce dernier domaine qui nous intéresse particulièrement pour la présente étude. Le domaine forestier rural comprend des forêts communautaires qui sont « *une portion du domaine forestier rural affectée à une communauté villageoise en vue de mener des activités ou d'entreprendre des processus dynamiques pour une gestion durable des ressources naturelles à partir d'un plan de gestion simplifié* » (art. 156 Loi précitée). Ces forêts communautaires sont mises en place sur demande d'un village, d'un regroupement de villages ou d'un canton, « *dans l'intérêt général des communautés villageoises concernées* ». Les travaux de délimitation, de classement et d'aménagement des forêts communautaires sont réalisés gratuitement par l'administration des eaux et forêts. L'exploitation de ces forêts peut être faite en régie ou en fermage, les revenus tirés de cette exploitation étant la propriété de la communauté. Les conditions de création des forêts communautaires sont fixées par un Décret non numéroté ni daté, mais disponible sur le site FAOLEX.

Dans ces forêts relevant du domaine forestier rural, l'exercice des droits d'usage coutumiers est libre et gratuit, « *pour les membres des communautés villageoises vivant traditionnellement à proximité de ce domaine et sous réserve des règlements restrictifs pour nécessité d'aménagement ou de protection.* » (art. 253). Il faut préciser ici, car c'est important au regard du développement rural, que ces droits d'usage, outre les droits classiques de cueillette ou de récolte par exemple pour des besoins médicinaux, sont aussi ceux de pâturage en savane, en clairières, mais aussi « *la pratique de l'agriculture de subsistance* », le texte ne précisant pas si cette approche inclut l'autorisation de défrichage. Il faudrait pour être plus précis sur le sujet indiquer que l'article 14 alinéa 2 dispose : « *Toutefois, en vue d'assurer leur subsistance, les communautés villageoises jouissent de leurs droits d'usage coutumiers, selon les modalités déterminées par voie réglementaire* »³⁶, et ce dans le domaine forestier national. Mais par ailleurs, la Loi réserve le Chapitre VI aux droits d'usage coutumiers, pour énumérer lesdits droits reconnus par le texte (art. 252) et les modalités d'exercice desdits droits strictement réservés aux membres des communautés (art. 253). Ces communautés sont définies dans l'article 2 du Décret d'application du 1^{er} décembre 2004 comme : « *communauté locale, une entité villageoise, un groupement de villages ou un canton agissant dans le cadre d'une association reconnue.* ». Comme on le remarque, le référentiel n'est pas vraiment coutumier.

On remarque qu'il n'est fait aucune allusion directe à la question foncière, alors que pourtant pourrait se poser la question de l'applicabilité du droit forestier à une forêt située sur le terrain appartenant à une personne privée. Il est vrai qu'après l'affirmation péremptoire de la propriété de l'État sur la forêt, on peut se demander si une telle situation est possible.

● Le droit des parcs nationaux face au droit foncier

On a indiqué au point I au début du présent document que le Gabon, pays très majoritairement forestier, entendait mettre l'accent sur la protection de cette ressource forestière, mais dans le même temps sur une politique touristique axée sur le développement des parcs nationaux. Il paraît donc nécessaire d'apporter quelques éclairages sur le sujet. Les parcs nationaux sont au nombre de 13 et représenteraient environ 25 % du territoire national. L'un d'entre eux est classé patrimoine mondial par l'Unesco, deux autres relèvent de la Convention Ramsar.

La législation sur les parcs nationaux consiste d'abord dans la Loi n° 003/2007 du 27 août 2007, relative aux Parcs nationaux. Ce texte a été modifié par l'Ordonnance n° 007/PR/2017 du 27 février 2017, portant modification et suppression de certaines dispositions de la Loi n° 003/2007 du 27 août 2007 relative aux parcs nationaux. Le dispositif législatif est assorti d'un dispositif réglementaire sous la forme du Décret n° 000019/PR/MEFEPPN du 9 janvier 2008, fixant les statuts de l'Agence nationale des parcs

36. On peut citer comme exemple de ce dispositif réglementaire le Décret n° 1028/PR/MEFEPEPN du 1^{er} décembre 2004 fixant les conditions de création des forêts communautaires.

nationaux. Ce dernier texte a été abrogé de fait par la suppression de l'Agence, en application de l'article 3 de l'Ordonnance n° 007/PR/2017 précitée.

La définition du parc national peut être trouvée dans l'article 3 de la Loi n° 003/2007 : « – une aire protégée établie sur une portion du territoire où des écosystèmes terrestres ou marins, des sites géomorphologiques, historiques et autres formes de paysage, jouissent d'une protection particulière avec l'objectif de maintenir la diversité biologique et les processus de régulation écologique naturels en y autorisant des activités réglementées d'écotourisme, de recherche scientifique et d'éducation tout en contribuant au développement économique et social des communautés locales. ». Cette définition préfigure quelque peu le régime juridique applicable, qui, sur le même territoire foncier, doit permettre la construction de compromis entre les enjeux scientifiques et environnementaux, et ceux de vie des communautés locales.

Ce régime juridique repose sur quelques principes :

- >> « Les parcs nationaux relèvent du domaine public de l'État; ils comprennent selon le cas et indistinctement un domaine public terrestre maritime, lacustre, lagunaire, fluvial ou aérien. » (art. 4 al. 1 Loi n° 003/2007).
- >> « Les parcs nationaux sont créés, classés ou déclassés, totalement ou partiellement, par une loi, en tenant compte des droits coutumiers des communautés locales. » (art. 4. al. 2 Loi précitée).
- >> Toute création ou modification d'un parc naturel implique une consultation préalable des communautés et autorités locales (art. 4 al. 3 Loi n° 003/2007).
- >> Toutes les activités, de quelque nature qu'elles soient, sont strictement contrôlées et soumises à l'autorisation de l'organisme de gestion, même de caractère scientifique.
- >> C'est ce même organisme qui peut « autoriser l'exercice des droits d'usage coutumier des populations vivant traditionnellement à l'intérieur d'un parc national, conformément aux dispositions des textes en vigueur. ».
- >> « Chaque parc national est entouré par une zone tampon et une zone périphérique. – La zone tampon se situe entre le parc national et la zone périphérique. Les limites de la zone tampon sont définies par voie réglementaire sur proposition de l'organisme de gestion. La zone périphérique se situe au-delà de la zone tampon (...) en l'absence de texte réglementaire, la largeur de la zone tampon est fixée au plus à 5 km du parc national par l'organisme de gestion, après visa du comité consultatif de gestion local. »³⁷.
- >> « Des contrats de gestion de terroir³⁸ peuvent être conclus entre l'administration d'un parc national et les communautés locales de la zone tampon. – Ils sont approuvés par l'organisme de gestion des parcs nationaux avant leur entrée en vigueur et portent notamment sur la surveillance, la gestion, l'entretien, l'animation culturelle et touristique du parc ou de sa zone périphérique (...) » (art. 19 nouveau; Ordonnance n° 007/PR/2017).

Pour résumer, le statut de parc national attribué à un territoire a pour effet de le soustraire pratiquement à l'univers du Foncier, ne serait-ce que par la qualification de ce territoire, désormais domaine public.

● Le droit minier face au droit foncier

Le droit minier, très important au Gabon, est régi par la Loi n° 037/2018 du 10 juin 2019 portant réglementation du secteur minier, texte qui abroge notamment la Loi n° 017/2014 portant réglementation du secteur minier en République gabonaise.

Après des généralités et un article 4 consacré à des définitions souvent inutiles mais qui compte plusieurs pages, il est proposé plusieurs articles consacrés à la politique nationale du secteur minier (art. 5 et 6).

37. En application de l'article 45 de la Loi de 2007 : « Dans chaque parc national, il est constitué un Comité consultatif de gestion local dont la composition et les missions sont fixées par voie réglementaire. ». Il n'a pas été possible de trouver un tel texte, pourtant nécessaire à l'application de l'article 45 de la Loi.

38. Le terroir est défini à l'article 3 nouveau de l'Ordonnance n° 007/2017, comme étant une « aire géographique homogène au regard de sa population, de son histoire et de son organisation. ».

L'article 7 est beaucoup plus important puisqu'il dispose : « *Les ressources naturelles, notamment toutes substances minérales contenues dans le sol, le sous-sol, les eaux continentales et dans le domaine marin du territoire national, demeurent propriété de l'État. À ce titre, l'État dispose : – d'un droit d'information intangible sur les données géologiques, minières, de production et de commercialisation ; – d'un droit de jouissance inaliénable sur ses ressources minérales (...).* ». En clair, les ressources minières sont la propriété exclusive de l'État qui seul peut en disposer, où qu'elles se trouvent sur le territoire national.

La Loi inclut le régime juridique des activités minières artisanales (Titre IV, art. 64 et suiv.) qui peuvent être individuelles ou collectives, le régime juridique des carrières (Titre V), où l'article 81 dispose que : « *Le titulaire d'un titre foncier peut être autorisé à exploiter les substances minérales classées en régime des carrières, à l'intérieur de son titre foncier, dans les conditions fixées par voie réglementaire* », mais il n'est rien dit des rapports entre le détenteur du titre de carrière et le détenteur foncier, sinon ce qui est précisé à l'article 84 : « *L'autorisation et le permis d'exploitation de carrière confèrent au titulaire un droit exclusif d'occupation de la superficie attribuée du domaine de l'État et la libre disposition des substances minérales objet de l'autorisation ou du permis. (...)* ». Quand on se rappelle ce qu'est le domaine de l'État au Gabon, on comprend que l'État puisse être tout-puissant pour attribuer des droits de carrière.

Concernant le régime des mines, on peut remarquer la rédaction de l'article 98 qui classe en régime des mines toutes « *les substances minérales utilisables comme matières premières de l'industrie ou de l'artisanat et comme source d'énergie* » ; à première vue, le régime s'appliquerait donc aux hydrocarbures, alors que ceux-ci en sont expressément exclus !

Concernant le permis d'exploitation minière à petite échelle, la Loi ne dit rien des questions foncières.

Par contre, pour le permis à grande échelle, l'article 125 dispose : « *La délivrance du permis d'exploitation minière à grande échelle engage l'État, en cas de besoin, à initier la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique, dans les zones nécessaires à l'exploitation. Les charges relatives au dédommagement des personnes expropriées sont supportées par le titulaire du permis.* ». Ce qui laisse entendre que le permis peut porter en tout ou partie sur un terrain immatriculé, donc pleinement approprié, sans que l'avis du propriétaire inscrit soit requis. Cela explique l'article 173 ainsi rédigé : « *Le titre minier d'exploitation vaut déclaration d'utilité publique, à compter de sa date de publication au Journal Officiel.* ». Mais des mesures d'accompagnement sont aussi prévues comme par exemple à l'article 176 : « *Lorsqu'en raison de l'activité minière et en dehors des situations d'expropriation pour cause de déclaration d'utilité publique prévue par le présent titre, les populations locales sont dépossédées de leurs droits d'usage coutumiers, notamment sur les zones d'habitation, de cultures, de pêche et de chasse, elles doivent préalablement et intégralement être indemnisées par le titulaire du titre d'exploitation concerné, dans les conditions fixées par voie réglementaire. – En l'absence de tout texte réglementaire en vigueur à la date de la dépossession des droits de ces tiers, les modalités et conditions applicables à cette indemnisation sont celles du droit commun, sous la coordination du ministère en charge des Mines et du ministère en charge des Collectivités locales.* » ●

Annexe : éléments de législation relatifs au Gabon

● Organisation et administration du territoire

Constitution

- Constitution de 1991 telle que modifiée

Organisation administrative et territoriale

- Ordonnance n° 24/PRMI-TC du 6 avril 1963, portant organisation des municipalités gabonaises et déterminant leurs règles de fonctionnement
- Décret n° 00093PR du 12 septembre 1972, portant régime financier et comptable des collectivités secondaires
- Loi n° 12/75 du 18 décembre 1975, abrogeant et remplaçant la Loi n° 4/75 du 13 juin 1975 portant réorganisation de la République gabonaise
- Décret n° 91/PR/MI du 16 janvier 1976, fixant les attributions et pouvoirs des gouverneurs, préfets, sous-préfets, chefs des communautés rurales et chefs de village
- Décret n° 1934/PR/MI du 28 décembre 1977, portant organisation et fonctionnement des unités administratives territoriales
- Ordonnance n° 39-78 du 15 avril 1978, portant organisation de la municipalité de Libreville
- Loi n° 6/79 du 31 octobre 1979, modifiant la Loi n° 12/75 portant réorganisation administrative de la République gabonaise
- Loi n° 7/79 du 31 octobre 1979, modifiée par la Loi n° 78/80 du 26 novembre 1980, instituant des assemblées dans les départements et provinces de la République
- Loi n° 6/82 du 22 juillet 1982, modifiant la Loi n° 39/78, portant organisation de la municipalité de Libreville
- Loi organique n° 14-96 du 14 avril 1996 portant réorganisation territoriale de la République gabonaise
- Loi organique n° 001/2014 du 14 juin 2015, relative à la décentralisation
- Décret n° 00304/PR/MDCDT du 14 août 2020 fixant les attributions, l'organisation et le fonctionnement des organes de la Décentralisation

● Domaines / Foncier

- Loi n° 14/63 du 8 mai 1963, fixant la composition du Domaine de l'État et les règles qui en déterminent les modes de gestion et d'aliénation
- Loi n° 15/63 du 8 mai 1963, fixant le régime de la propriété foncière

- Décret n° 77/PR/MEF.DE du 6 février 1967, réglementant l’octroi des concessions et locations des terres domaniales
 - Décret n° 782/PR/MEB.DE du 24 août 1971, complétant et modifiant le Décret n° 77/PR du 6 février 1967 réglementant l’octroi des concessions et locations de terres domaniales
 - Décret n° 1187/MEF.DE du 15 décembre 1972, complétant le Décret n° 77/PR du 6 février 1967 réglementant l’octroi des concessions et locations des terres domaniales
 - Décret n° 996/PR/MINDECFHUC du 24 octobre 1979, portant modification du Décret n° 1187/PR/MEF.DE du 15 décembre 1972 complétant le Décret n° 77/PR/MEF.DE du 6 février 1967 réglementant l’octroi des concessions et locations des terres domaniales
 - Décret n° 1308/PR/MINDECF/DGDE du 25 octobre 1974, complétant les dispositions de l’article 22 du Décret n° 77/PR du 6 février 1967 réglementant l’octroi des concessions et locations domaniales
 - Décret n° 846/PR/MAEDR du 8 août 1979, fixant les indemnités à verser en cas de destruction obligatoire des cultures
 - Décret n° 1111/PR/MINDECF.DGDE du 21 janvier 1978, portant modification du Décret n° 77/PR du 6 février 1967, réglementant l’octroi des concessions et locations domaniales
 - Décret n° 972/PR/MDCULOG du 15 juillet 1982, complétant le Décret n° 77/PR du 6 février 1967, réglementant l’octroi des concessions et locations des terres domaniales
 - Loi n° 4-84 du 12 juillet 1984 portant annulation des titres fonciers de propriétés forestières et agricoles
 - Décret n° 192/PR/MEFCR du 4 mars 1987, réglementant les droits d’usage coutumiers
 - Ordonnance n° 5/2012 du 13 février 2012, fixant le régime de la propriété foncière en République gabonaise
 - Décret n° 249/PR/MECIT du 19 juin 2012, fixant l’organisation des conservations de la propriété foncière et des hypothèques
 - Décret n° 257/PR/MECIT du 19 juin 2012, réglementant les cessions et locations des terres domaniales
 - Décret n° 704/PR/MPITPTHTAT du 17 juillet 2013, modifiant et supprimant certaines dispositions du Décret n° 257/PR/MECIT du 19 juin 2012 réglementant les cessions et locations des terres domaniales
 - Décret n° 00212/MEPPDD du 21 juillet 2017, portant création et organisation de la Commission Nationale d’Affectation des Terres
 - Loi n° 03/2012 du 13 août 2012, portant ratification de l’Ordonnance n° 5/2012 du 13 février 2012 fixant le régime de la propriété foncière en République gabonaise
 - Décret n° 0096/PR/MHU du 15 avril 2021, portant annulation de certains titres d’attribution provisoire
- **Développement rural**
 - Loi n° 022/2008 du 10 décembre 2008, portant Code Agricole en République gabonaise
 - **Environnement / Ressources naturelles**
 - Eau
 - Projet de Loi portant Code de l’Eau

Environnement

- Loi n° 007-2014 du 1^{er} août 2014, relative à la protection de l'environnement en République gabonaise

Forêts

- Loi n° 016/01 du 3 décembre 2001, portant Code forestier en République gabonaise
- Ordonnance n° 006/PR/2002 du 22 août 2002, portant modification de certaines dispositions de la Loi portant Code forestier en République gabonaise
- Arrêté n° 000118/PR/MEFEPPN du 1^{er} mars 2004, portant réglementation des activités forestières, minières, agricoles, aquacoles, cynégétiques et touristiques à l'intérieur d'une zone tampon
- Décret n° 692/PR/MEFEPPN du 24 août 2004 fixant les conditions d'exercice des droits d'usage coutumiers en matière de forêt, de faune, de chasse et de pêche
- Loi n° 003/2007 du 27 août 2007, relative aux Parcs nationaux
- Décret n° 000019/PR/MEFEPPN du 9 janvier 2008, fixant les statuts de l'Agence nationale des parcs nationaux
- Ordonnance n° 11/2008 du 25 juillet 2008 modifiant et complétant certaines dispositions de la Loi n° 16/2001 du 31 décembre 2001
- Décret n° 1028/PR/MEFEPPN du 1^{er} décembre 2004 fixant les conditions de création des forêts communautaires
- Ordonnance n° 008/PR/2010 du 25 février 2010 portant modification et abrogation de certaines dispositions de la Loi n° 016/01 du 31 décembre 2001 portant Code Forestier en République gabonaise
- Ordonnance n° 007/PR/2017 du 27 février 2017, portant modification et suppression de certaines dispositions de la Loi n° 003/2007 du 27 août 2007 relative aux parcs nationaux

Mines et hydrocarbures

- Loi n° 011/2014 du 28 août 2014 portant réglementation du secteur des Hydrocarbures en République gabonaise
- Loi n° 037/2018 du 10 juin 2019, portant réglementation du secteur minier
- Loi n° 002-2019 du 16 juillet 2019, portant réglementation du secteur des Hydrocarbures en République gabonaise

Pêche, chasse et faune

- Décret n° 0692/PR/MEFEPPN du 24 août 2004 fixant les conditions d'exercice des droits d'usage coutumiers en matière de forêt, de faune, de chasse et de pêche

● **Urbanisme / Habitat**

- Ordonnance n° 6/2012 du 13 février 2012 fixant les règles générales relatives à l'urbanisme en République gabonaise
- Ordonnance n° 002/PR/2017 du 27 février 2017 portant orientation de l'urbanisme en République gabonaise