

Les procédures d'expropriation pour cause d'utilité publique en République Centrafricaine

Dr. Félix NGANA, Géographe, Maître de Conférences à l'Université de Bangui, nganaf@yahoo.fr

Mr. Jean Anicet KAPOUNENDJI, Géographe, Assistant à l'Université de Bangui

Résumé

En République Centrafricaine, l'Etat détient le pouvoir d'exproprier une personne physique ou morale d'un bien foncier. Cette pratique se justifie par la mise en œuvre des Projets d'Intérêt Général dont l'Etat seul est garant. La corruption n'est pas absente dans le mécanisme. L'objectif de cette étude consiste à analyser les procédures d'expropriation pour cause d'utilité publique en Centrafrique et relever les cas de corruption quand il s'agit d'indemniser les victimes. Les méthodes analytique et descriptive ont été utilisées pour la réalisation de ce travail. La consultation des documents juridiques appuyés par des enquêtes et des entretiens dans les services concernés ont permis de collecter les données relatives à cette recherche. Les textes de loi sur l'expropriation ont été examinés en vue de distinguer la responsabilité de l'autorité administrative de celle de l'autorité judiciaire. La procédure comporte une phase administrative et une phase judiciaire.

La procédure administrative englobe les enquêtes sur la zone à délogée et la population à exproprier en vue de l'élaboration de l'acte annonçant l'utilité publique en fonction de l'Article 2 de la Loi 61.262. La procédure judiciaire permet de résoudre les litiges sur l'expropriation et les mécanismes de l'indemnisation. Le Juge Civil intervient dans ce cadre conformément à l'Article 4, de la Loi 61.262 du 23 Décembre 1961. C'est à deux phases qu'il aura à intervenir : pour le transfert de la propriété privée en propriété publique et pour la fixation de l'indemnité. L'Etat utilise le terme de « retour au domaine » pour les terrains attribués et non mis en valeur après 5 ans. Cette disposition est à l'origine de plusieurs exemples d'expropriation à problème même pour les investisseurs internationaux. D'autres formes d'expropriation sont pratiquées en violation du droit de propriété de la population vulnérable. Il s'agit des Pygmées qui sont expropriés pour cause d'exploitation forestière et les groupes armés qui expulsent les gens par la force sur leurs patrimoines fonciers. Cet article vise à fournir des informations sur les démarches que mène l'administration publique pour procéder à l'expropriation et les problèmes que pose l'indemnisation dans un pays post-conflit comme la République Centrafricaine.

Mots clés : Expropriation, utilité publique, droit foncier, indemnisation, corruption.

Procedures of expropriation for reasons of public utility in the Central African Republic

Dr. Félix NGANA, Géographe, Maître de Conférences à l'Université de Bangui, nganaf@yahoo.fr

Mr. Jean Anicet KAPOUNENDJI, Géographe, Assistant à l'Université de Bangui

Abstract :

In the Central African Republic, the State has the power to expropriate a natural or legal person from a property. This practice is justified by the implementation of Projects of General Interest of which the State alone is the guarantor. Corruption is not absent in the mechanism. The purpose of this study is to analyze the procedures of expropriation for reasons of public utility in the Central African Republic and to identify cases of corruption when it comes to compensating the victims. The analytical and descriptive methods were used for the realization of this work. The consultation of the legal documents supported by surveys and interviews in the concerned services made it possible to collect the data relating to this research. The laws on expropriation were examined with a view to distinguishing the responsibility of the administrative authority from that of the judicial authority. The procedure involves an administrative phase and a judicial phase.

The administrative procedure covers the surveys of the cleared area and the population to be expropriated with a view to drawing up the act announcing the public utility according to Article 2 of Law 61.262. Judicial proceedings resolve disputes over expropriation and compensation mechanisms. Judge Civil intervenes in this context in accordance with Article 4 of Law 61.262 of 23 December 1961. It is in two phases that he will have to intervene: for the transfer of private property in public property and for the fixing of compensation. The State uses the term "return to the field" for land awarded and not developed after 5 years. This provision is at the origin of several examples of problematic expropriation even for international investors. Other forms of expropriation are practiced in violation of the property rights of the vulnerable population. These are Pygmies who are expropriated for logging and armed groups who forcibly expel people on their land holdings. This article aims to provide information on the steps taken by the public administration to proceed with the expropriation and the problems of compensation in a post-conflict country such as the Central African Republic.

Keywords: Expropriation, public utility, land rights, compensation, corruption.

1. Introduction

Selon **Micro Robert**, (2006) « *l'expropriation est l'action de déposséder légalement quelqu'un de la propriété d'un bien moyennant indemnité lorsque l'utilité publique l'exige* ». Pour le dictionnaire de géographie « *l'expropriation est la reprise d'un bien foncier ou immobilier privé par une collectivité publique* » (**Brand, Pierre** et al 1974 P.170). Pour les géographes, la réforme agraire est une forme d'expropriation avec ou sans indemnisation des propriétaires. En effet, elle désigne « *une procédure administrative et judiciaire par laquelle l'administration utilise son pouvoir de contrainte pour obtenir la propriété d'un bien en règle générale foncier ou immobilier en vue de la réalisation d'un objet d'intérêt général* » (**Pierre Merlin et François Choay**, 1996, P.238 – 239). L'expropriation est une opération tendant à priver contre son gré, un propriétaire foncier de sa propriété. Dans le cadre de cette étude, l'expropriation est la procédure par laquelle l'Etat oblige une personne morale ou physique à lui transférer la propriété d'un immeuble ou d'un droit réel, dans le but d'utilité publique contre une indemnité. Dans certaines circonstances, l'expropriation des populations vulnérables est muette et sournoise quand deux modes d'accès au foncier est pratiqués. C'est le cas des Pygmées qui perdent leur terre au profit des sociétés d'exploitation forestière sans aucun dommage intérêt.

La République Centrafricaine est un pauvre au cœur même de l'Afrique avec une population de moins de cinq millions d'habitant répartie sur une superficie de 622.984 Km² (Figure 1).

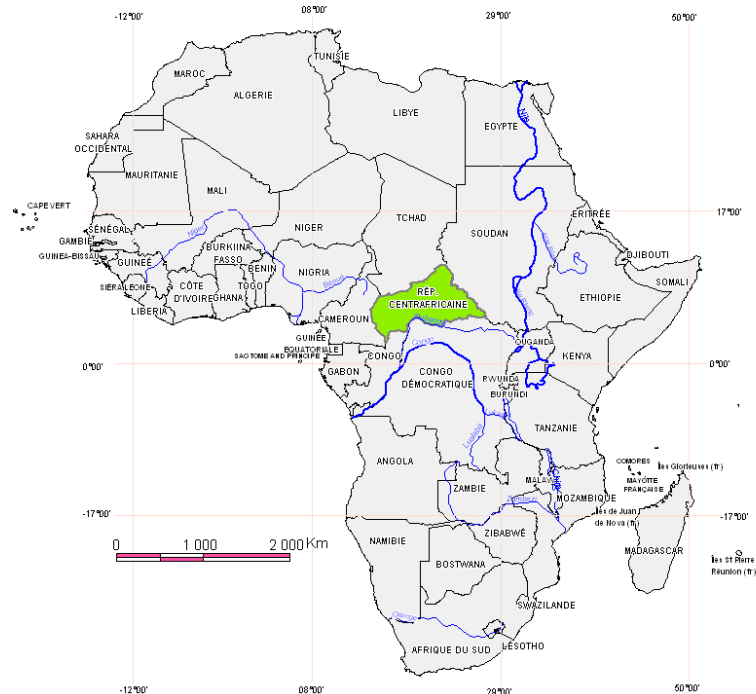


Figure 1 : Carte de la présentation de la République Centrafricaine

Les textes officiels sur le foncier sont calqués sur le droit français en matière d'acquisition foncière. Leur mise en application est compliquée à cause de l'existence de plusieurs droits fonciers ainsi que les réalités socioculturelles qui diffèrent d'une ethnie à une autre et d'une région à une autre. La richesse des ressources foncières de ce pays est convoitée et est à l'origine de ses multiples crises militaro-politiques.

L'expropriation armée et forcée sans aucune procédure est un nouveau défi que la Centrafrique doit faire face. La guerre qui a opposé « séléka » et « balaka » ont eu des incidences foncières. Les groupes armés, au nom de la guerre, sous un régime donné ont forcé certaines populations à abandonner leurs ressources foncières au profit d'autres populations. La récupération de ces biens aujourd'hui est un véritable problème auquel l'Etat reste impuissant. Ce travail permet de comprendre dans un premier temps les procédures

d'expropriation en Centrafrique et les enjeux en matière de corruption que cela soulève. Il aborde enfin les nouvelles formes d'expropriation sans procédure quand un groupe armé prend le pouvoir par un coup d'état.

2. Matériels et méthodes

Les méthodes analytique et descriptive ont été utilisées dans la réalisation de ce travail. La consultation des textes de loi aux archives nationales ont permis de recenser les ordonnances et les décrets qui concernent l'expropriation. Les entretiens avec les responsables des services compétents ont aidé à comprendre les limites de cette opération. Les familles dépossédées de leurs patrimoines sont hostiles à l'expropriation, car la réinstallation s'accompagne toujours des problèmes.

3. Résultats et discussion

L'équilibre à maintenir entre les droits de la puissance publique pour imposer des solutions d'intérêt général et les droits légitimes des particuliers devait se réaliser par un partage de compétences entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire. Ainsi, la procédure comprend une phase administrative et une phase judiciaire, à moins que la cession soit amiable.

3.1 La procédure administrative de l'expropriation

La phase administrative comprend une enquête d'utilité publique et une enquête parcellaire. Elle aboutit à la conclusion d'un acte déclaratif d'utilité publique pris soit à l'issue de l'enquête parcellaire par décret pris en conseil des Ministres (Article 2 de la Loi 61.262). L'enquête préalable est obligatoire. Elle vise à recueillir les observations de toute personne intéressée et à provoquer les avis des collectivités susceptibles d'apprécier l'intérêt public de l'opération. Sa durée ne peut être inférieure à 15 jours, ou supérieure à 30 jours.

L'enquête parcellaire est effectuée selon une procédure identique à l'enquête préalable, postérieurement ou en parallèle à celle-ci. Elle a pour but de déterminer la quantité de terrains et immeubles dont l'expropriant a besoin pour réaliser son projet. Elle vise aussi à rechercher les véritables propriétaires des parcelles concernées par l'expropriation. Une notification individuelle leur est adressée par pli recommandé. Cette enquête aboutit à un arrêté de cessibilité et la phase judiciaire commence.

3.2 La procédure judiciaire de l'expropriation

La cession peut être amiable. Cela suppose une entente entre les parties sur la cession et l'indemnité. A défaut d'entente, l'intervention du juge est nécessaire (Article 4, Loi 61.262 du 23 Décembre 1961). C'est à deux reprises que le juge civil aura à intervenir : pour transférer la propriété, pour fixer l'indemnité. A propos de l'ordonnance d'expropriation, le juge, une fois saisi doit rendre une ordonnance dans les 8 jours de la réception du dossier. C'est la première étape de la phase judiciaire. L'ordonnance est envoyée obligatoirement à chaque propriétaire par lettre recommandée avec accusé de réception et publiée au bureau des hypothèques.

L'ensemble des droits attachés au bien (servitudes, usufruit, hypothèques...) prennent fin (Article 5 de la Loi 61.262). Automatiquement les bénéficiaires ont droit à une indemnité. Ils conservent la jouissance du bien exproprié jusqu'à son paiement. Mais cette ordonnance ne peut faire l'objet que d'un pourvoi en cassation par déclaration au greffe dans les 15 jours de la réception de la notification individuelle. (Article 23, Loi 61.262). Concernant l'indemnisation, après la visite des lieux et l'audition des parties intéressées, le juge fixe le montant des indemnités. Il est toujours fixé en espèces (sauf cas de dérogation : proposition de relogement ou de réparation en nature). L'appel est possible dans les 15 jours de notification du jugement. Le juge doit prendre en considération la valeur du bien, son usage effectif, le préjudice subi et les autres (Article 8, alinéa b Loi 61.262). Grâce à l'expropriation, Bangui s'est dotée d'un stage de même rang que dans la sous-région (Photo 1).

Photo 1 : Les acquis de l'expropriation : le Stade 20.000 Places à Bangui.



Source : J. Anicet KAPOUNENDJI, Juillet 2016

Le Stade 20.000 Places à Bangui, un exemple d'expropriation pour cause d'utilité publique

Un exemple de l'expropriation pour cause d'utilité publique est la construction du Stade 20.000 places à Bangui. La phase administrative a été respectée, car en septembre 2001, un comité est mise en place par Arrêté n°007/01/METHD/CAB/SG pour assurer la supervision de ce Projet d'Intérêt Général. L'enquête préalable a abouti au Décret d'utilité publique en Conseil des Ministres et a ouvert la voie à l'enquête parcellaire. Le Décret n°002.003 du 14 Janvier 2002 valide le résultat de l'enquête parcellaire qui présente les caractéristiques du terrain retenu pour les opérations et le statut des occupants à expropriés.

La phase judiciaire concerne le transfert du droit de propriété privé au droit de propriété public. En effet, Monsieur Trinité BANGO-SANGAFIO, Magistrat de 2e grade, 2e Echelon, a été nommé juge d'expropriation conformément à l'article 9 la Loi n°61.262 du 23 Décemb1961 : « *A défaut d'accord amiable, les indemnités sont fixés par le juge. Le Président de la Cour d'Appel procède à cet effet à la désignation d'un Magistrat* ». Une fois choisi, le juge a reçu le dossier d'expropriation. Après avoir statué, il a rendu l'ordonnance d'expropriation. Elle est envoyée à chaque propriétaire par lettre recommandée avec accusé de réception. Aussitôt, il est mis fin à tous les droits réels et personnels existant sur les

immeubles et les terrains. Le terrain doit être libéré et dégagé. Finalement, tous les habitants dudit site sont mis en demeure le 15 Avril 2002 par note n°212/METHAD/MDETHUMH/CAB signée par le Ministre Délégué à l'Équipement aux Transports et à l'Habitat chargé de l'Urbanisme (Jean Anicet Kapounendji, 2017). Un délai de deux (02) mois leur est enjoint pour libérer le lieu. Sans plus tarder ils sont chassés, expropriés. Or, en principe, les gens doivent conserver la jouissance de leurs biens expropriés jusqu'au dédommagement.

3.3 Le retour au domaine : une forme d'expropriation

En République Centrafricaine, un terrain est attribué à une personne pour une durée de 5 ans. Le terrain est frappé de retour au domaine si dans ce délai de 5 ans, aucune mise en valeur du terrain n'est effectuée. Un constat de non mise en valeur est réalisé et le terrain tombe dans le domaine public de l'Etat et réaffecté à quelqu'un d'autre. Le premier acquéreur ne cède pas facilement le terrain. C'est là que la corruption entre en jeu. Les titres miniers, les permis d'exploitation forestier et les titres fonciers n'échappent pas à cette réalité. Les investisseurs internationaux se confrontent à ce problème quand leur permis minier est retiré au profit d'un autre. C'est l'exemple d'Aréva et d'Uramin à propos de l'Uranium de Bakouma en Centrafrique et la zone de pétrole au Nord du pays entre les américains et les chinois. Les procédures de « retour au domaine » ne sont pas pratiquées de la même manière à travers le monde en fonction de la mondialisation qui caractérise l'économie actuelle.

3.4 L'expropriation foncière forcée ou armée sans procédure

Les contraintes économiques, la pauvreté, les conflits armés récurrents et l'abus du pouvoir sont à l'origine d'autres formes d'expropriation ou la loi n'intervient pas. Les populations vulnérables et victimes de cette formes d'expropriation sont les Pygmées en zones forestières et les civils pendant les conflits armés.

3.4.1 L'expropriation forcée pour cause d'exploitation forestière

La République Centrafricaine est un pays qui utilise deux régimes fonciers pour la gouvernance foncière. Le code forestier reconnaît le droit coutumier et permet aux populations forestières d'occuper les terres et d'en exploiter les ressources. L'attribution des permis d'exploitation ne respecte pas le droit des Pygmées comme propriétaire ou occupants traditionnels. Ils ne participent pas aux négociations pour défendre leurs intérêts, quand il s'agit d'un accaparement des terres à grande échelle pour cause d'exploitation forestière. Les

cahiers de charge des sociétés forestières mentionnent la prise en charge des intérêts des populations riveraines sous forme d'indemnisation. Mais, c'est l'Etat et ses services déconcentrés qui perçoivent la totalité des impôts des sociétés forestières. Les Pygmées sont obligés de quitter leur campement quand ils se sentent menacer par la proximité des machines qui détruisent leur habitat (Photo 2).

Photo 2 : Expropriation des Pygmées pour cause d'exploitation Forestière



Source : Extrait de la thèse de Félix NGANA, soutenue en juin 2004, p.21.

Les Pygmées constituent une population marginalisée en Centrafrique. Leur droit en tant qu'occupants traditionnels n'est pas respecté. Selon la loi moderne, la durée de l'occupation a une importance. Il s'agit dans ce cas de la prescription trentenaire. En fonction de la durée, l'occupation de fait devient l'occupation de droit. Peuple docile, ils ne revendiquent pas souvent leur droit de propriété foncière sur la base de cette considération qu'ils ignorent. En cherchant à protéger leur identité socioculturelle, ils quittent leur campement en abandonnant tout ce dont ils ont besoin sans aucune réclamation. L'Etat profite de cette naïveté pour attribuer des titres d'exploitation à des sociétés forestières sans aucune procédure judiciaire au profit des Pygmées. Compte tenu de leur mobilité en forêt, les autres ethnies majoritaires les

exploitent comme une main d'œuvre servile. Les citoyens sollicitent l'aide des Pygmées pour les travaux champêtres contre une rémunération insignifiante.

3.4.2 L'expropriation armée pour cause de conflits en RCA

Depuis les années 90, avec l'avènement de la démocratie, la République Centrafricaine traverse multiples conflits sociopolitiques. La guerre entre Séléka et Balaka a des incidences sur la gouvernance foncière. La prise du pouvoir par la force s'accompagne par des expropriations pour cause de conflits armés. Les territoires qu'occupent les groupes armés appartiennent à des particuliers ou même à l'Etat. Au nom de la guerre, des centrafricains sont contraints d'abandonner leurs maisons, leurs champs, leur bétail en ville ou en campagne en vue de préserver leur vie. A Bangui, au Km5, des pâtés de maisons ont été détruites laissant les propriétaires sans abris jusqu'aujourd'hui. Il est difficile de trouver de solutions à ce problème. L'expropriation pour cause de protection humanitaire serait une solution en vue de rétablir les victimes dans leur droit.

Conclusion

Le droit d'exproprier constitue une prérogative de puissance publique dont la gravité est incontestable. Dans la mesure où l'opération se situe dans le cadre de l'intérêt général, certains particuliers se voient attribuer cette prérogative. L'expropriation est perçue aujourd'hui comme une opération anti-démocratique à cause de ses incidences. C'est une forme de dictature de l'Etat sur les propriétés privées. Seule la planification spatiale peut réduire les risques de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Pour résoudre cette impasse et promouvoir le développement, il est important de nos jours et en fonction des crises récurrentes en RCA d'élaborer une nouvelle législation foncière plus adaptée à la réalité du pays qui se démocratise sous un fondement de la violence.

Il faudrait relativiser les procédures d'expropriation et ne plus suivre le droit occidental. Il n'est pas interdit de rechercher de solutions originales plus près des pratiques locales, en utilisant certains apports positifs du droit occidental. Pour qu'une action soit facilement acceptée par la population, une politique correcte d'aménagement et une meilleure planification du territoire nationale sont nécessaires pour la modernisation harmonieuse du pays. Certes, des textes relatifs aux réformes foncières ont été élaborés pour limiter les problèmes fonciers. Nous proposons la mise en œuvre d'une procédure « **d'expropriation**

pour cause de protection humanitaire ». Il s'agit ici de répertorier une zone prise en otage par des mercenaires et y apporter les actions d'aménagement nécessaire.

Face à l'explosion démographique aujourd'hui, il convient de prendre des mesures préventives en matière d'organisation de l'espace afin de répondre au problème d'appropriation anarchique des terres. Les questions liées au foncier et à l'agriculture, au foncier et au développement constituent une préoccupation majeure en matière de bonne gouvernance. Voilà des questions pouvant faire l'objet d'autres études ultérieures.

Bibliographie

ABRAHMS (C) : *Le logement : Problème et perspectives*, Edition Inter-Nationales, Paris, 1970, 328 p.

BAUD (P) et al : *Dictionnaire de Géographie*, PUF, Paris, 1974.

BCR : *La République Centrafricaine en Chiffre*, RGPH, Décembre, 2003.

BCR : BCR, Décembre, 1988.

Ministère de l'Urbanisme : *Code domanial de la République Centrafricain*, Bangui, la Loi n°63/441 du 09 Janvier 1964.

BEKOUÉ MAME(e) : *Politique d'urbanisation et difficulté d'accès aux équipements sociaux – sociaux sportifs à Bangui*, Mémoire de Maîtrise en Science de l'Education, Université de Bangui, Bangui, 2006, 61 p.

BOULVERT (I), et ISIOAR (P) : *Manuel de Droit Public et de Droit Administratif*, 13e Edition, Paris, 1978, 478 p.

CHAPUS (R) : *Droit Administratif général, Tome 2, 15^e Edition, Montchrestien*, 2005, 779 p.

CUA-CEA-BAD : *Politiques foncières en Afrique : un cadre pour le renforcement des droits fonciers, l'amélioration de la productivité et des conditions d'existence*. In, *Cadre et Lignes Directrices sur les Politiques foncières en Afrique* ; Addis-Abeba, 2010, 49p.

DHOTS(s) : *Le peuplement de Bangui et la répartition des groupes ethniques, des origines à 1997*, Mémoire de CAPPCC Histoire – Géographie ENS, Bangui, 2002, 43 p.

DOLISIE (A) : *Rapport sur la création du poste de Bangui* ; Brazzaville, 23 Juillet 1889.

DUCAS (A) : *L'expropriation*, 3e Edition, Paris, 2002. 673 p.

ELA (J, M) : *La Ville en Afrique noire*, Edition Karthala, Paris, 1983, 211 p.

FAO : *Aménagement Foncier*. In *Directives Techniques pour une pêche responsable* ; Rome, 1999, 91p.

FAO : *Gouvernance responsable des régimes fonciers* ; CSA, Rome, 2012, 42p.

GODIN (L) : *L'Avenir des Villes Africaines : enjeux et priorité du développement urbain*. DC, The World Bank, Washington, 1997, 118p.

KAPOUNENDJI (J. A) : *L'Insécurité Foncière en milieu urbain Centrafricain : cas de l'expropriation lors des travaux de construction du Stade 20.000 places à Bangui*, Mémoire de CAPPCC Histoire-Géographie, ENS, Bangui, 2008.

KETTE BINI (B) : *La Question foncière en milieu périurbain de Bangui : Diagnostic des problèmes liés à l'appropriation de la terre aux Villages GBALOKO*, Mémoire de Master II en Anthropologie, Université de Bangui, Bangui, 2015, 132 p.

LAVIGNE DELVILLE (Ph) : *Sécurité, Insécurité et Sécurisation foncière, un cadre conceptuel*. In *Revue réformes agraires*, FAO, Rome, 2001, 32p.

LE BRIS(e) ; LE ROY(e) ; MATHIEU (P) : *L'appropriation de la terre en Afrique noire*, Edition Karthala, Paris, 1991, 318 p.

- LE ROUX (H)** : *Mise en place d'une base de données foncières en République Centrafricaine*, Groupe de Huit, Bangui, 1993, 773 p.140
- MERLIN (P) et CHOAY (F)** : *Dictionnaire de l'Urbanisme et de l'aménagement du territoire*. PUF, Paris, 1996.
- Ministère de l'Urbanisme** : *Règlement d'urbanisme de la ville de Bangui*. RCA, Bangui, 20 Juin 1966.
- NKOA NZIDJA** : *La faute de l'Administration en matière foncière au Cameroun*, Mémoire de DEA en Droit Privé, Université de Yaoundé II, Yaoundé, 2008, 158 p.
- NGANA (F)** : *Représentations des espaces urbains et processus migratoires des populations marginalisées en Centrafrique*, Thèse de doctorat, Université Paris 7-Denis Diderot, Paris, juin 2004, 438p.
- NGANA (F) et al**, 2010. *Transformations foncières dans les espaces périurbains en Afrique Centrale Soudanienne*, Actes du Colloque International savane africaine : innover pour durer, CIRAD, Paris, 2010.
- NGUIMALET (C, R)**. *Population et croissance : diagnostic et implication pour une gestion urbaine de Bangui*, Nairobi, 2007.
- NTAMPAKA (C)** : *Rapport de synthèse du Projet TCP/CAF/3403 COMP.2, relatif à l'harmonisation des instruments juridiques en vue d'une meilleure gouvernance des régimes fonciers centrafricains*. Bangui, 2015, 87p.
- OGALAMA (Y, G)** : *La pratique de l'urbanisme en Afrique Subsaharien, bilan et perspective stratégique : Exemple de la Ville de Bangui*. Thèse de doctorat en urbanisme, Université – Rabelais de tous, Paris, 2013, 470 p.
- ROBERT (M)** : *Dictionnaire du Français primordial*, Paris, 2006.
- SMITH (H)** : *Urbanisme, le guide du Citoyen*, Edition Nouveaux Horizons, Manille, 1998, 211P
- VERDIER (R) et ROCHEGUDE (A)** : *Systèmes fonciers à la Ville et au Village, en Afrique Noire Francophone*, Edition l'Harmattan, Paris, 1998, 274 p.
- TOUABONA (D)** : *Logique foncière dans les quartiers populaires de Bangui : Cas des quartiers SARA et NGONGONON*, Mémoire de Maîtrise en Géographie, Université de Bangui, Bangui, 2002, 81 p.