

21-4 Les usagers doivent-ils disposer de droits et lesquels ?

Émile LE BRIS

Les planificateurs mettent généralement l'accent sur la discipline commune à faire respecter par la voie prescriptive ou à travers des procédures négociées. La fonction d'appropriation du sol renvoie de fait à la façon de modeler la société et de construire l'État, lequel ne se laisse pas facilement dessaisir de son pouvoir quotidien de contester aux usagers leurs droits sur le sol ou d'en limiter la portée.

Le débat, formulé en termes généraux, est celui qui oppose justice et efficacité. Comment trouver un équilibre entre l'exigence d'équité qui impose un contrôle social de l'accès au sol et la satisfaction de l'aspiration humaine à l'appropriation sans restriction, seule garante, de l'avis général du moment, du plein épanouissement des initiatives privées.

Les choses ne sont pas si simples, rapportées à un environnement socialement et historiquement déterminé. En Afrique, des systèmes juridiques étatiques et non étatiques se trouvent imbriqués de façon complexe et, de cette imbrication entre droits traditionnels coutumiers, étatiques et populaires, naît une cohabitation ambiguë, sinon une confusion entre droit civil et « droit des gens », entre l'autorité reconnue aux chefs traditionnels et le pouvoir réservé exclusivement à l'administration publique.

La multiplicité des modes de gestion foncière et de tenure conduit, le plus souvent, hors du centre-ville, à une grande précarité des garanties offertes à l'occupant. Passons en revue quelques situations-types :

— Certains lotissements, promus par l'État, ont fait l'objet d'une concession provisoire pouvant déboucher, soit sur l'attribution d'un titre de propriété, soit sur un droit réel immobilier (emphytéose ou droit de superficie) (1) (voir encadré p. 216).

(1) *Droit de superficie* : nom donné au droit de propriété portant sur les constructions (édifices), plantations et autres superficies (superficies : désigne, dans certaines expressions —

— D'autres lotissements, sommairement inventoriés sur les registres domaniaux, font l'objet d'une attribution sous le régime du simple permis d'habiter (2).

— Hors du périmètre urbain, le découpage du sol s'opère par morcellement « de fait » et reconversion à l'habitat de terrains régis par le permis d'occuper (3) qui n'offre que fort peu de garanties à l'occupant face aux propriétaires coutumiers ou à la puissance publique.

Ce décalage constaté entre un droit limité et la précarité de son application est générateur de revendications populaires visant, souvent contre les systèmes de droits traditionnels, une intégration au cadre normatif officiel.

J.F. Tribillon considère qu'il est bon de fixer des règles du jeu simples reconnaissant à ceux qui n'en ont pas des droits élémentaires à la ville et à la sûreté foncière de leur habitat. Il faut, pour cela, faire en sorte que nul ne puisse revenir en droit sur des avantages conquis par un groupe défavorisé (régularisation par exemple) : c'est que J.F. Tribillon appelle le « droit-cliquet ». Il est souhaitable aussi que, dans le but d'ajuster les rapports juridiques formels aux rapports sociaux réels, l'on s'achemine vers un droit expérimental et transitionnel tenant le plus grand compte de conduites récurrentes qui finissent par s'ériger en normes mieux acceptées que les lois et règlements.

Un exemple spectaculaire est celui de l'indemnisation de déguerpissement des occupants coutumiers où l'on délaisse le plus souvent la loi écrite pour des modes de règlement négociés acceptés par tous.

C'est dans cette perspective qu'il faut poser le problème de la sécurité de la tenure trop vite assimilée, dans la plupart des cas, à la généralisation de la propriété privée seule garante, estime-t-on peut-être un peu hâtivement, d'une réelle mobilisation de l'épargne et, par conséquent, du dynamisme de l'auto-aménagement. Ne faut-il pas sortir de l'impasse d'une urbanisation fondée sur la micro-propriété assortie de la technique classique des autorisations administratives provisoires pour, du moins dans les zones d'habitat non légal, définir une simple règle du jeu permettant de passer les compromis susceptibles de sécuriser les occupants ?

édifices et superficies — tout ce qui est édifié ou cultivé, et se trouvant au-dessus du sol, appartient en principe au propriétaire du sol, par accession) dans les cas où la propriété de ces choses est dissociée de la propriété du sol.

(2) Cf. encart suivant.

(3) Cf. infra.

PERMIS D'HABITER

Dans le cadre de la législation africaine et coloniale sur le domaine privé urbain, divers textes ont institué le régime du permis d'habiter.

1. A l'origine, ce permis peut s'analyser comme une autorisation administrative donnée à un chef de famille et lui accordant le droit d'habiter une parcelle du domaine. Elle lui est expressément attribuée par l'autorité municipale ou locale au sein d'un quartier réservé à cet effet.

Le permis d'habiter est attribué à la population indigène dépourvue de moyens financiers. Il est délivré gratuitement. Le bénéficiaire ne paie aucun loyer mais doit personnellement occuper et habiter sa parcelle. Il ne peut ni la louer ni la céder. Il est simplement et personnellement titulaire d'un droit d'occupation.

S'il désire construire, il devra se conformer à des règles minimum de voirie, de salubrité et d'urbanisme. Il n'a en aucune manière l'obligation de mettre en valeur sa parcelle en fonction d'un éventuel cahier des charges. Les règlements d'hygiène relatifs aux constructions susceptibles d'être édifiées dans ces quartiers sont d'ailleurs très libéraux : normes, matériaux, équipements sanitaires...

Dans la plupart des législations, à l'origine, le « permissionnaire » n'a pas le droit d'ouvrir un commerce. Il ne peut qu'habiter.

S'il quitte le pays, il doit remettre sa parcelle à l'administration sans pouvoir exiger d'elle aucune indemnité correspondant à la valeur des constructions et aménagements.

L'autorité publique se réserve le droit de reprendre les parcelles ainsi attribuées lorsque l'utilité publique et les nécessités urbanistiques l'exigent. L'administration ne verse aucune indemnité mais doit assigner au « déguerpi » un nouvel emplacement. Elle doit le recaser.

2. Le régime du permis d'habiter a notablement évolué. Certaines législations ont exigé du bénéficiaire le paiement d'une somme d'argent correspondant aux frais de bornage. Cette somme est forfaitaire. Elle est versée au moment de l'attribution de la parcelle. La tendance actuelle la plus évidente est de faire payer sous une forme ou sous une autre une redevance annuelle au permissionnaire et de faire échec par tous moyens au principe originel de la gratuité. Puisque les textes instituant le régime du permis d'habiter n'obligent pas le bénéficiaire à verser un loyer, une municipalité pourra tourner la loi en décidant le recouvrement d'une « taxe spéciale » ou d'une « contribution exceptionnelle ».

En cas de déguerpissement ou de réduction de la parcelle pour cause d'utilité publique, la plupart des législations prévoient aujourd'hui le versement d'une indemnité correspondant au dommage subi. Ce dommage est celui subi par les constructions et aménagements. Il ne correspond en aucun cas au paiement du prix du sol, puisque le terrain reste la propriété de l'État. En cas de recasement, l'indemnité versée correspond bien souvent, si la construction est démontable, au dommage subi du fait du démontage, du transport et du remontage.

Les textes nouveaux ont autorisé le bénéficiaire du permis d'habiter à transférer ses droits à une autre personne contre paiement, par cette dernière, d'une somme correspondant au montant de la mise en valeur. Toutefois, ce transfert est soumis à l'autorisation préalable de l'autorité administrative.

L'innovation la plus importante consiste à admettre que le titulaire d'un permis d'habiter puisse devenir propriétaire de sa parcelle. Certains pays ont admis ce principe. D'autres ont adopté des textes particuliers pour certains lotissements seulement nommément désignés.

Deux systèmes de conversion du permis en titre de propriété ont été imaginés :

- le titulaire d'un permis d'habiter peut demander à l'administration sa transformation en concession provisoire assortie d'un cahier des charges décrivant la mise en valeur à réaliser pour se voir concéder, à titre définitif et en toute propriété, la parcelle en question ;
- le titulaire du permis peut, s'il a réalisé une certaine mise en valeur décrite par les textes réglementant le permis d'habiter, demander que le terrain lui soit vendu en toute propriété (dans ce cas, le permis d'habiter vaut concession provisoire, étant entendu que le programme de mise en valeur est moins important que pour une concession urbaine ordinaire).

PERMIS D'OCCUPER

Le permis d'occuper est une création de la législation domaniale africaine. Il n'existe pas dans tous les États, du moins sous cette appellation. Et, même si la dénomination est variable, l'institution est toutefois assez répandue.

Par permis d'occuper, il faut entendre ceci : toute autorisation à durée déterminée, délivrée par l'administration, et accordant à un par-

ticulier un simple droit (mais peut-on encore parler de « droit ») d'installation sur le domaine privé de la collectivité publique.

Le terme « permis d'occuper » peut servir à désigner deux situations différentes juridiquement, mais socialement très proches :

1. Le permis d'occuper n'est parfois qu'une forme mineure et dégradée du permis d'habiter.

Le permis d'occuper est une sorte de permis d'habiter à durée déterminée mais qui n'autorise pas le titulaire à :

- demander *in fine* l'attribution d'un titre de propriété après réalisation d'une certaine mise en valeur,
- exiger une indemnité de déguerpissement pour le montant du dommage matériel subi du fait du retrait de l'autorisation (par ailleurs le recasement n'est pas assuré).

Toutefois, ce type de régime d'occuper s'applique soit à un espace non loti mais cependant immatriculé au nom de la collectivité publique, soit à un espace domanial loti suivant la procédure classique.

2. Le permis d'occuper peut n'être qu'une autorisation précaire et révocable d'installation ou d'habitation délivrée par l'administration aux risques et périls du bénéficiaire et sur un terrain qui n'a été encore ni domanialisé, ni loti.

- La délimitation des « parcelles » (quand elle est faite) est extrêmement imprécise ; l'administration se contente d'assigner à chacun un morceau de terrain.

- Tant que l'espace considéré n'a pas été immatriculé au nom de la collectivité publique cette dernière ne peut garantir l'occupant contre les protestations éventuelles des titulaires de droits coutumiers.

- Le permis d'occuper peut n'autoriser que des constructions légères, en matériaux provisoires, ou démontables.

- Aucune indemnité n'est due en cas de non renouvellement ou de déguerpissement ; il en est de même si un plan ultérieur de lotissement vient « redresser » (comme il est dit de façon si élégante) l'ancienne parcelle.

Jean-François TRIBILLON

Pour aller plus loin...

LE ROY É., « Introduction à l'étude des droits non étatiques en Afrique noire », extrait du ch. XV : « La formation des droits non étatiques »,

L'État et le Droit, Encyclopédie juridique de l'Afrique, vol. 1, Dakar-Abidjan NEA, 1982.

TRIBILLON J.F., « Interventions foncières dans les villes africaines : leçons d'expériences », *Le mois en Afrique*, août-sept. 1986, n° 247-248.