

CENTRE DE FORMATION ET D'ÉCHANGE EN MEDIATION
DIXIEME SESSION DE FORMATION DES COLLABORATEURS DES MEDIATEURS MEMBRES DE
L'AOMF
20, 21, 22 novembre 2012

« Médiateurs et Ombudsmans face aux litiges fonciers »

Rapport de formation

Introduction :

La 10^e session de formation au profit des collaborateurs des Médiateurs membres de l'AOMF s'est tenue du 20 au 22 novembre 2012, à Rabat au Maroc sur le thème : « Médiateurs et Ombudsmans face aux litiges fonciers ».

Cinq modules étaient au programme :

Module 1 : Compétence des Médiateurs en matière du contentieux foncier ;

Module 2 : L'expropriation pour cause d'utilité publique ;

Module 3 : La voie de fait ;

Module 4 : Les plans d'aménagement ;

Module 5 : L'évolution du projet de « la Doctrine de médiation »

Des cas d'école en matière de litiges fonciers ont également été étudiés.

Ont participé à cette session de formation 20 participants des institutions de Médiateurs, Défenseurs des droits et Protecteur du citoyen du : Sénégal, Burundi, Niger, Haïti, Côte d'Ivoire, Guinée, Bénin, et Maroc.

Cette session a été encadrée par six experts du Bénin, de France, et du Maroc.

La cérémonie d'ouverture de la session était présidée par M. Abdelaziz Benzakour, Médiateur du Royaume du Maroc, qui a souligné à cette occasion l'importance que revêt le thème de la présente session répondant aux attentes des participants exprimées lors des précédentes sessions.

A cet égard, Monsieur Benzakour a énuméré les difficultés dues au foncier notamment :

- La nature des structures foncières de nos pays ;
- L'immatriculation tardive ou inexistante ;
- La question des terres collectives ;
- La gouvernance foncière ;
- La propriété foncière.

En terminant son allocution, le Médiateur du Royaume a déclaré ouverts les travaux et souhaité la bienvenue aux séminaristes.

Objectifs de la formation :

L'objectif de la formation est de favoriser les échanges d'expériences sur les différentes pratiques en matière de communication institutionnelle et d'harmoniser l'action des institutions participantes pour une meilleure prise en charge de leur rôle.

Déroulement des travaux :

La coordonnatrice de la session, Mme Fatima Kerrich, chef de la section de la communication, de la coopération et de la formation a situé le cadre général de la formation.

Le premier module, intitulé « compétence des Médiateurs en matière du contentieux foncier » a été introduit par Mme Nadia Octavie, Chargée de Mission auprès du Défenseur des droits en France. L'experte a rappelé l'importance de la terre comme objet de convoitise dans toute l'histoire de l'humanité et comme source de conflits et de revendication qui ont conduit à des guerres (II^e guerre mondiale, Afrique, etc..)

L'aménagement de territoires venant régler les conflits financiers sans toujours y parvenir. Mais quelles sont les compétences des auditeurs en matière du contentieux foncier ?

Pour répondre à cette interrogation, Nadia Octavie a articulé son intervention autour de trois points :

- Les compétences du Médiateur un regard des dispositions légales et réglementaires des pays ;
- Les procédures de Médiation en matière de conflits fonciers ;
- Les sanctions et dérives de l'administration en matière de sanction, quatre cas ont été cités :
 - L'emprise irrégulière,
 - La voie de fait,
 - La concession gratuite,
 - L'expropriation pour cause d'utilité publique.

Débats :

A la suite de la communication de Nadia Octavie, un large débat a été ouvert qui a enregistré les contributions très riches des délégués du Sénégal, du Niger, d'Haïti, du Bénin et du Maroc.

Toutes ces expériences présentées ont permis d'enrichir la gestion des réclamations sur les conflits fonciers.

Dans les différents pays, le médiateur dispose de la possibilité de proposer des réformes réglementaires ou législatives, et d'un rôle d'éducation des populations sur leurs droits. Il peut également rappeler à l'administration la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Le médiateur intervient surtout pour obtenir une juste indemnisation des plaignants.

Le deuxième module intitulé « L'expropriation pour cause d'utilité publique » a été présenté successivement par M. Emilien Amoussou, Directeur des Recours auprès du Médiateur de la République du Bénin, et Mme Nadia Octavie.

Pour le premier intervenant, Emilien Amoussou, la notion de l'expropriation fait partie intégrante du droit français, qui oblige l'Etat à forcer un propriétaire à céder ses biens fonciers pour des raisons liées à l'intérêt général. Il cite les organismes pouvant bénéficier de l'expropriation, tels que les collectivités territoriales, les sociétés d'aménagement fonciers, les établissements publics et l'Etat. Les dispositions juridiques qui permettent de mener des investigations relatives aux litiges fonciers dans la loi 2009-22 du 11 août 2009 instituant le Médiateur de la République du Bénin sont les articles 8, 15, 16 et 19. L'expert a conclu sa présentation en mettant l'accent sur des cas pratiques relatifs aux litiges fonciers : cas afférant à l'expropriation pour cause d'utilité publique, des voies de fait et des plans d'aménagement.

Dans son intervention Mme Octavie a défini la notion d'expropriation pour cause d'utilité publique comme étant une procédure qui permet à l'Etat, une collectivité locale ou un établissement public, de contraindre une personne privée à lui céder, sous le contrôle du juge le cas échéant, la propriété d'un immeuble sous réserve d'une juste indemnisation.

Elle a tenu cependant à faire la différence entre les biens d'expropriation et ceux qui ne le sont pas (ex : les monuments historiques).

En ce qui concerne la gestion des litiges fonciers liés à l'expropriation, elle distingue deux phases : la phase administrative et la phase judiciaire.

Des contestations peuvent toutefois survenir à la phase administrative et peuvent donner lieu à des enquêtes d'utilité publique. Mais le manque d'information et la non-prise en compte des avis des citoyens sont souvent à la base des contestations.

Nadia Octavie fait observer que la loi ne définit pas l'utilité publique, seul le juge peut le faire (ex : arrêt de 1971).

Pour la phase administrative de la procédure, elle a évoqué deux points :

- L'enquête d'utilité publique est engagée dans le cas où les indemnités sont fondées sur une absence d'information des citoyens ;
- La déclaration d'utilité publique n'est qu'un acte par lequel l'autorité administrative déclare par décret ou arrêté ministériel la nécessité d'une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique précitée.

L'experte a aussi abordé les questions relatives à la juste indemnisation qui se divise en deux parties : celle relative à la contestation du prix fixé dans le cadre de la cession à l'amiable, et la deuxième, qui est liée à la fixation des indemnités par le juge.

Nadia Octavie a terminé son intervention par l'énonciation d'une règle générale : l'expropriant ne peut prendre possession des immeubles expropriés qu'après paiement des indemnités, règle applicable même en cas d'urgence.

Le troisième module intitulé « les plans d'aménagement » a été présenté par M. Choukri El Agraoui, magistrat rattaché au ministère de la Justice et des Libertés au Maroc.

L'expert a axé son intervention sur les différents instruments de l'urbanisme et leur mise en œuvre. Il a présenté différents documents, à savoir le schéma directeur d'aménagement urbain (le SDAU), le plan d'aménagement, le plan de zonage, le plan de développement des agglomérations rurales et l'arrêté d'alignement.

- Le schéma directeur d'aménagement urbain, le SDAU, trace dans une perspective de 25 ans les grandes lignes du développement des territoires auxquels il s'applique. Il est élaboré par l'autorité gouvernementale chargée de l'urbanisme et approuvé par décret.
- Le plan d'aménagement, document fondamental d'urbanisme, n'a pas un caractère prospectif à l'instar du SDAU. Il met en œuvre les orientations de ce schéma dans une durée de 10 ans. L'initiative de son élaboration appartient à l'autorité gouvernementale chargée de l'urbanisme avec la participation des communes.

Dans la deuxième partie de son exposé, M. El Agraoui a traité de la mise en œuvre des instruments de l'urbanisme. Il a présenté les cas des permis de construire, les décisions d'arrêt des travaux et l'expropriation au titre de la législation urbaine.

L'expert a souligné que le permis de construire n'est délivré qu'après vérification du respect des dispositions réglementaires en vigueur notamment le plan d'aménagement. Par ailleurs, il a cité des cas où les tribunaux administratifs ont statué et a précisé qu'une décision de démolition peut être émise en cas de construction sans permis, de construction dans des zones non constructibles ou en cas de non-conformité au permis de construire.

Concernant l'expropriation au titre de la législation de l'urbanisme, l'expert a indiqué que la loi 12-90 a traité dans plusieurs articles de l'expropriation (notamment les articles 28, 29 et 32).

Après l'exposé de M. El Agraoui, un débat a été ouvert au cours duquel les participants et les experts ont mis l'accent sur :

- la complexité des problèmes fonciers en Afrique et la difficulté de divulguer les lois concernant la législation urbaine dans ces pays à cause du taux élevé de l'analphabétisme, et la nécessité de traduire ces lois en langues nationale ou locales, avant de les diffuser auprès des populations ;
- la diversité des régimes fonciers au Maroc se traduit par une complexité des textes de loi et des coutumes régissant le patrimoine foncier ;
- les problèmes de l'inexécution des jugements en matière de litiges fonciers ;
- le manque d'information des citoyens sur l'arsenal juridique et la complexité des documents d'urbanisme. Ces contraintes mettent l'accent sur le rôle incontestable des institutions de médiation, qui est d'orienter les citoyens et les informer des procédures à suivre en cas de litiges fonciers avec l'administration, et d'inciter cette dernière à respecter et appliquer les lois mises en vigueur ;
- l'importance de la force de proposition des médiateurs pour réformer la loi ;
- les problèmes posés par l'interprétation et l'application de l'article 28 de la loi 12-90 relative à l'urbanisme au Maroc ;

- le rôle important accordé aux communes en France en matière urbaine et la dissociation de l'opération de l'expropriation de l'urbanisme ;
- l'intérêt de dissocier l'urbanisme de l'expropriation (comme le cas de la France).

Plusieurs cas pratiques ont été également analysés par les participants, ce qui a permis d'enrichir le débat et de connaître la position et l'approche adoptée par les différentes institutions de médiation pour faire face aux litiges fonciers.

Le quatrième module intitulé « la voie de fait » a été présenté par M. Hicham Riani, magistrat rattaché au ministère de la Justice et des Libertés du Royaume du Maroc.

L'intervenant a commencé son intervention en donnant une définition de la voie de fait qui est un acte matériel de l'administration portant atteinte à la propriété privée ou à une liberté fondamentale sans se rattacher à l'application d'un texte législatif ou réglementaire.

M. Riani a expliqué que les problématiques concernant la voie de fait relevaient des tribunaux ordinaires mais, avec l'entrée en vigueur de la loi 90-41 créant les tribunaux administratifs en 1994, tout a changé. A cet effet le juge administratif marocain va s'enquérir de la compétence en la matière, vu que le législateur et l'institution administrative tranchent maintenant les abus de l'administration. Mais c'est la Cour de cassation qui tranche la répartition des compétences entre le juge ordinaire et le juge administratif.

En France, la voie de fait est une création jurisprudentielle comme au Maroc où la voie de fait est une création des tribunaux administratifs.

M. Riani a fait état de 3 grands principes concernant cette problématique :

- Le principe de l'intangibilité des travaux publics ;
- l'interdiction de contraindre une personne à céder sa propriété contre son gré ;
- l'ultra petita.

Enfin, l'expert a proposé plusieurs pistes de réflexion : le régime juridique de voie de fait serait de traiter l'administration comme une personne particulière, il faudrait encourager l'expropriation indirecte (empiétement) et la compétence de chacun des juges en la matière a été mentionnée.

En ce qui concernent les référés, le plaignant peut demander l'évacuation mais avant la construction du bien public. En revanche pour les demandes de dédommagement, seul le juge de fond est compétent.

Enfin les points discutés portaient sur : les obstacles face au refus d'exécution des décisions prises par la juridiction administrative compétente, le juge administratif au Maroc qui est un protecteur de la propriété et des questions relatives à la dualité des juridictions ont été soulevées (exemple d'Haïti).

[Le cinquième module](#) présenté par Mme Fatima Kerrich et M. Abdelhadi Attobi portait sur l'évolution du projet de la « Doctrine de médiation » et la présentation de quelques cas d'école en matière de litiges fonciers.

Les deux experts ont présenté un aperçu sur la genèse du projet, initié au départ par l'institution Diwan Al Madhalim, le contenu de la base de données élaborée conjointement par le Protectrice du citoyen du Québec, le Médiateur du Royaume du Maroc et le Secrétariat Général de l'AOMF (qui siège au niveau de l'Institution du Défenseur des Droits en France).

Ils ont par ailleurs expliqué l'objectif de ce projet, qui vise à rapprocher les Institutions de médiation et d'Ombudsmans dans l'espace francophone en adoptant des procédures et des démarches concertées, en vue d'accomplir dans les meilleures conditions possibles, les missions qui leur reviennent.

Enfin, des cas d'école relevés dans la base de données et relatifs au thème de la session (contentieux foncier), ont été présentés aux participants et concernaient les pays de : Bulgarie, Canada, Italie, Mali, Roumanie et Sénégal, ainsi que quelques cas traités par l'Institution du Médiateur du Royaume du Maroc.