

La course à l'espace urbain : les conflits fonciers à Brazzaville

« La manière dont on lutte est aussi diverse que l'enjeu de la compétition et que la nature des actes accomplis au cours de celle-ci. »

essai sur la fonction sociale du jeu, Gallimard, 1951.

J. Huizinga, *Homo Ludens*.

L'EXTENSION de Brazzaville s'effectue depuis plus d'une quinzaine d'années par succession d'opérations de lotissements publics et privés, tendant à soutenir une demande croissante des parcelles urbaines (taux de croissance annuel de 6 %). Dans cette course, l'appropriation de l'espace urbain devient un enjeu important dû à la rareté des surfaces facilement constructibles aussi bien dans le centre qu'à la périphérie. Dans ce contexte, la lutte pour l'appropriation de l'espace urbain, devenu une ressource rare, touche l'administration, les propriétaires fonciers et les acquéreurs. La rivalité dans laquelle se trouvent ces différents acteurs, les conduit à des pratiques de « secret professionnel » sur les actions respectives. La vente d'une parcelle reste dans la pratique un exercice complexe à résoudre pour un acquéreur non informé des circuits de vente. De plus, les transactions successives entre acquéreurs difficiles à identifier, demeurent sources des conflits interminables. L'examen portera d'une part sur la nature des conflits observés ; d'autre part, sur leurs modes de résolution.

La nature des conflits fonciers observés

Je distinguerai ici deux types de conflits correspondant à plusieurs niveaux d'observation : les conflits entre propriétaire fon-

cier et acquéreur, et les conflits entre administration, acquéreur, propriétaire foncier et comité de quartier.

Les conflits entre propriétaire foncier et acquéreur

La première situation de conflit observée englobe les transactions du propriétaire foncier. La plupart du temps, il vend en fonction de la demande solvable, mais surtout, de pressions exogènes (ethniques, sociales, économiques, familiales, etc.). Il établit simultanément des relations directes avec un, deux, trois, quatre, cinq acquéreurs. Les relations socio-économiques qu'il établit avec les différents acquéreurs sont privilégiées par le fait que le propriétaire foncier et l'acquéreur se trouvent impliqués dans une situation de marchandage plus ou moins conscient, une négociation. Ici, on négocie la relation sociale avant de négocier la relation économique. L'inexistence d'une publicité foncière permet aux propriétaires fonciers de choisir l'acquéreur, souvent en fonction du degré de relation qui existe entre lui et la personne qui lui présente l'acquéreur potentiel. La personne qui sert d'intermédiaire constitue pour le propriétaire foncier une caution morale.

Ainsi, ce type de rapport qui s'inscrit dans un processus de choix et de confiance personnels du propriétaire foncier à l'égard de l'acquéreur (ou des acquéreurs) potentiel tend vers la minimisation des transactions et des risques de conflits. Toutefois, ce double principe, fondement des transactions observées, introduit des contraintes et des seuils. Les contraintes ramènent les propriétaires fonciers dans une situation d'évaluation périodique des surfaces à vendre et des possibilités pécuniaires de l'acquéreur potentiel.

Dans ces conditions, l'offre du propriétaire est toujours permanente. L'acquéreur qui dispose des moyens financiers est toujours préféré ; quelquefois il « force la main » du propriétaire foncier.

Les seuils sont des limites diffuses se traduisant par l'apparition des pratiques contraires aux us et coutumes du marché : revendre des parcelles, objet d'une première mutation, à une connaissance. La quasi-permanence de l'attribution préférentielle d'une parcelle à une personne que l'on connaît, marque l'importance des relations sociales, selon le principe : les petites connaissances font faire des grandes choses (1). Ainsi, les différentes situations de conflits peuvent se résumer selon les séquences suivantes :

(1) R.E. Ziavoula, *L'Espace foncier de Brazzaville : pratique juridiques et stratégies sociales*, Univ. Paris-I Panthéon — Sorbonne,

UER 08, 1987, 2 t., 302 p. Thèse Géographie.

— *première séquence* : le propriétaire foncier lotit son domaine de compétence (en faisant valoir ses droits de propriété). Il se fait aider, généralement, par quelques agents des services techniques de l'État (Direction de l'urbanisme de la mairie de Brazzaville, du cadastre, etc.). La collaboration de ces techniciens est utile pour donner au lotissement un caractère urbain, d'une part et d'autre part, elle permet au technicien de s'attribuer plus facilement deux à trois parcelles.

Le montant de la première transaction est variable selon les situations et périodes d'observation. En 1982 par exemple, certaines transactions se situaient entre 60 000 f. CFA (2) et 150 000 f. CFA. Actuellement, le prix le moins élevé est de 350 000 f. CFA. Ici, l'acquéreur a deux possibilités : s'acquitter de la totalité de la somme due, ou bien procéder par paiements fractionnés et étalés sur plusieurs mois.

— *deuxième séquence* : au fur et à mesure des contraintes dues aux pressions socio-économiques et politiques (état de dénuement du propriétaire foncier qui le pousse à vendre même son espace vital, forte pression de la demande solvable, absence d'espace disponible et constructible), le propriétaire foncier revend les parcelles déjà attribuées à deux, trois, voire quatre acquéreurs. Au premier acquéreur le prix négocié est de 150 000 f. CFA, au second 300 000 f., 650 000 f. au troisième et ainsi de suite. Le surplus qui apparaît à chaque transaction, lui permet en principe, de rembourser les premiers clients (ce qui n'est pas toujours le cas), et d'entretenir également sa famille et ses différents « bureaux » (expression qui désigne à Brazzaville la concubine).

Dans la pratique, le surplus dégagé ne permet pas au propriétaire foncier d'honorer ses engagements vis-à-vis des clients successifs. Il espère toujours recevoir un autre acquéreur pour réaliser une meilleure transaction. Ainsi, s'établit la chaîne des conflits entre le propriétaire foncier et les différents acquéreurs successifs. Très souvent, même dans les situations où le propriétaire foncier parvient à rembourser ses clients antérieurs, le conflit demeure entre les divers acquéreurs. Dans la quasi-totalité des cas observés, le propriétaire foncier n'est pas inquiété. Il bénéficie en effet, de l'appui de certaines autorités administratives et politiques (principes des cadeaux et des relations sociales). Cette protection quasi permanente constitue généralement, un tremplin vers la spéculation. Le triangle relationnel propriétaire foncier/acquéreurs/administration caractérise la régulation sociale des conflits. En retour, les acquéreurs ont conscience qu'ils peuvent compter à tout moment sur le propriétaire et vice versa (en effet, même si les acquéreurs sont au courant des malversations des propriétaires,

(2) 1 FF = 50 francs CFA.

l'idée de réaliser une meilleure transaction reste le leitmotiv). L'existence permanente de cette « confiance » valorise le propriétaire foncier.

— *troisième séquence* : les transactions en chaîne introduisent des conflits complexes. Le propriétaire foncier vend à un premier acquéreur (première transaction), ce dernier revend à son tour à deux autres acquéreurs (simultanément) sans avoir au préalable soldé sa dette au propriétaire foncier. Après un délai de deux ans, si le premier acquéreur ne solde pas son compte, le propriétaire à son tour vend à une troisième personne. Ainsi s'établit le conflit entre le propriétaire foncier et son premier client, d'une part et, d'autre part, entre les clients du premier acquéreur (c'est-à-dire, le premier acquéreur qui avait acquis son terrain du propriétaire foncier, mais qui ne soldait pas son compte).

La deuxième situation de conflit est celle qui s'établit entre l'intermédiaire agissant pour le compte du propriétaire foncier (avec ou sans mandat). Il recherche des clients solvables pour le compte du mandant et négocie, en même temps, les prix de cession avec les acquéreurs potentiels. Toutefois, il ne se contente pas du simple pourcentage que lui versent les différentes parties au contrat, il met en scène ses relations pour revendre, à son profit, les lots déjà attribués par son mandant, aux clients de son choix. En général, et pour convaincre les divers acquéreurs, il se fait passer pour le propriétaire foncier.

Enfin, le propriétaire foncier ou l'acquéreur doit répondre (contre sa volonté) aux demandes et contraintes des membres de son lignage. Ainsi, la considération des besoins (en argent et en parcelles) exprimés par le système lignager (3), constitue un aspect important dans certains conflits observés (4).

Les conflits entre administration, acquéreur, propriétaire foncier et comité de quartier

Conflit entre propriétaire foncier, administration et acquéreur

Cinq situations de conflits sont identifiées ici :

— Le propriétaire foncier implante son lotissement et vend des parcelles aux particuliers. L'administration municipale reconnaît la zone comme étant la propriété du vendeur et l'intègre dans son plan d'urbanisme (l'aspect financier de l'opération est le critère

(3) P.P. Rey, *Colonialisme, néocolonialisme et transition au capitalisme : exemple de la Comilog au Congo Brazzaville*, Paris, Maspéro, 1971.

(4) Il faut compter avec la sorcellerie intra-familiale, opératoire dans tous les

milieux, qui inspire la peur et sème le désordre en milieu urbain. Le sorcier est constamment jaloux de la richesse des autres et ceux qu'il calomnie n'osent pas se dresser contre lui.

fondamental : 50 000 f. CFA pour reconnaître la zone. A partir de 1983 la municipalité perçoit 500 f. CFA par mètre carré loti).

— A chaque fois que l'administration municipale ne dispose plus d'espace pouvant faire l'objet d'un lotissement à l'intérieur de sa zone de compétence, elle procède à l'expropriation ou déclare le retour au Domaine des terrains déjà attribués et dont la mise en valeur est insuffisante suivant les critères définis par l'administration (appréciation difficile à faire, compte tenu de la précarité des maisons, souvent en matériaux non durables).

— L'arrêté d'expropriation ou de retour au Domaine de la municipalité n'empêche pas le propriétaire foncier de continuer à vendre les terrains qui relèvent de sa compétence.

— Il s'établit en conséquence, un conflit ouvert entre les acquéreurs du propriétaire foncier et ceux de l'administration. Ce type de conflit se termine, très souvent, par des rixes et des menaces de mort à l'endroit des responsables de la Direction de la gestion foncière urbaine et de recherche (DIGEFUR).

— Enfin, à chaque cycle de vente, l'administration délivre aux différents acquéreurs un permis d'occuper. Il suffit pour l'acquéreur, de présenter l'attestation de vente (sous seing privé) établie par le propriétaire foncier. Dans la mesure où le propriétaire vend à plus d'un acquéreur, l'administration délivre également, sans vérification autant de permis d'occuper qu'il y a d'acquéreurs.

Conflit entre comité de quartier et acquéreur

En marge des actions de l'administration, évoluent les comités de quartier. Ils sont devenus, dans la distribution des espaces à construire, des acteurs très actifs. Très souvent, on les trouve dans les cas de retour au Domaine. Ils recherchent systématiquement des terrains non mis en valeur, et communiquent aux autorités municipales l'existence des parcelles non entretenues depuis trois ans. Dans certains cas, les délais sont réduits à un an. La procédure est la suivante :

— le comité de quartier concerné par la parcelle non mise en valeur en assure l'entretien régulier (désherbage périodique) et réclame ensuite à l'intéressé le montant des travaux sur sa parcelle ;

— l'intéressé ne se manifeste pas au bout de trois ans, le comité de quartier appose une affiche dans la parcelle qui fait mention de l'obligation au propriétaire de venir d'urgence nettoyer sa parcelle, afin d'éviter un fâcheux retour au Domaine. Si le propriétaire ne respecte pas les délais, la parcelle est attribuée à un deuxième acquéreur. Ainsi s'établit entre l'acquéreur et le comité de quartier le cycle des conflits.

Le rapport (en pourcentage) du nombre de conflits par le nombre de lots vendus montre en proportion que 58,3 % des conflits

observés touchent les rares terrains vendus par les comités de quartier ; 5,9 % des conflits touchent les très nombreux terrains vendus par les propriétaires coutumiers et 6,5 % des conflits, les nombreux terrains vendus par l'administration. Ces chiffres sont révélateurs de l'état d'esprit qui règne sur le marché foncier de Brazzaville. Un marché où l'insécurité des transactions est devenue la règle ; la sécurité, l'exception. Dans ces conditions, la marge de manœuvre des acquéreurs dans la course à l'espace urbain est très réduite.

La résolution des conflits fonciers

Les formes de régulation efficaces identifiées sur le marché foncier sont celles qui naissent de l'échange entre le propriétaire foncier et l'acquéreur. L'échange fait naître en effet diverses procédures de résolution des conflits. Deux formes essentielles coexistent : les transactions croisées et les transactions parallèles.

La résolution des conflits croisés

Dans ce type de conflit, le propriétaire n'agit ni à travers les acquéreurs, ni à travers sa dépendance à l'égard de l'autorité administrative. Une tierce personne intervient directement pour résoudre le conflit qui l'oppose à ses clients. Ce type de transaction engendre, généralement, une rupture de communication (momentanée ou permanente). La demande d'information est comprise comme un jugement. Nous donnerons quelques exemples pour illustrer ces propos :

1°) Plainte d'Ali contre le propriétaire foncier du quartier Indzouli pour avoir vendu son terrain à un autre client. Le requérant fait valoir un reçu délivré par le propriétaire foncier. Le deuxième acquéreur présente un permis d'occuper délivré par les autorités municipales. Le conflit oppose les deux acquéreurs, d'une part, et ceux-ci au propriétaire foncier d'autre part. Le tribunal populaire de quartier décide de revendre le terrain afin de rembourser les deux plaignants. Le propriétaire foncier est condamné aux dépens.

2°) Conflit entre l'acquéreur et la municipalité de Brazzaville. Ollé a acquis régulièrement en 1972 une parcelle de terrain vendue par le propriétaire foncier Ngobali. La municipalité exerce son droit de retour au Domaine de l'État de la dite parcelle et la réattribue à la dame Béa en 1977. En 1972, les autorités municipales ont reconnu formellement et moyennant le paiement d'une somme forfaitaire de 50 000 f. CFA, les zones loties par les propriétaires fonciers. Entre-temps, la dame Béa sollicite un prêt à

la Banque nationale de développement du Congo (BNDC). Elle l'obtient et entreprend la construction d'une maison en matériaux durables et presque en voie d'achèvement. En 1977, la dame Béa obtient un permis d'occuper. Le 20 septembre 1977, Ollé détruit les constructions entreprises par la dame Béa (préjudice subit : 3 650 000 f. CFA).

La même année, la dame Béa dépose une plainte contre Ollé. Entre-temps, la municipalité reconnaît ses torts et attribue une autre parcelle à la dame Béa en s'engageant à élever une autre maison. Par ailleurs, le tribunal condamne la mairie pour expropriation abusive et la condamne à payer les dommages et intérêts.

3°) Yola achète une parcelle à Eka. Après versement intégral de la somme due (730 000 f. CFA), le vendeur Eka délivre une attestation de vente faisant foi et établie le même jour. Yola obtient un permis d'occuper. Entre-temps, Eka (le vendeur) revend la parcelle à un autre acquéreur. Le tribunal confirme Yola dans ses droits et ordonne l'expulsion de Eka.

Par ailleurs, lorsqu'un seul-partenaire domine la transaction, il s'établit des relations d'inégalité. Ici, le propriétaire suscite l'interdépendance entre les différents acquéreurs en cause. Celui qui domine prend en charge les intérêts lésés du client dominé. Généralement, il rembourse la totalité des frais engagés par le premier acquéreur (dominé). L'exemple type est donné par l'administration dans le cas d'une expropriation abusive ou d'un retour au Domaine.

Les conflits parallèles

Ici, la communication entre les acteurs impliqués dans une situation de conflit n'est pas rompue, les relations s'établissant à niveau égal. Le conflit se transforme en une sorte d'échange d'informations entre les différents acquéreurs. Chacun est à la fois régulateur et régulé et se trouve simultanément engagé dans deux pôles différents :

— d'un côté, le recours permanent au propriétaire foncier permet aux différents acquéreurs d'acheter deux à trois parcelles, en vue de les revendre ou de les mettre en location après une mise en valeur. La spéculation garantit la régulation du conflit dans la mesure où chacun y trouve son compte ;

— d'un autre côté, la nature des relations entretenues entre le propriétaire foncier et les différents acquéreurs constitue une autre forme de régulation sociale qui permet de réduire l'intensité des conflits. Chaque vente en effet, est fonction de la fréquence des relations de proximité, d'une part et d'autre part, le crédit moral exigé dans tous les cas par le propriétaire foncier introduit la relation économique (source de conflit) dans un cir-

cuit de confiance et tend à inscrire la confiance dans le circuit de l'argent.

Cette manière de résoudre le conflit foncier est largement acceptée par les parties en présence et permet, par la même occasion, de réduire les divergences d'intérêt particuliers. D'une manière générale, la parcelle objet du conflit est vendue (à l'amiable) au plus offrant. Toutefois, il faut reconnaître que, la résolution des conflits à l'amiable constitue une exception dans la quasi-totalité des situations observées.

*
* *

En définitive, l'intensité des conflits observés à Brazzaville révèle la quasi-absence de l'administration dans le circuit de distribution des parcelles et tend à renforcer le pouvoir des propriétaires fonciers. Ce rapport de force, entretenu par quelques agents véreux de l'administration et qui évolue en faveur des propriétaires fonciers, explique la fragilité des structures administratives et augmente l'insécurité des citadins sur le marché foncier (absence de publicité foncière). Dans ces conditions, le problème foncier ne peut être résolu que par une réponse efficace et volontaire de l'administration. La seule multiplication des textes réglementaires ne constitue pas une fin en soi. En fait, l'inadéquation des textes aux réalités sociales favorise les agents de l'administration et quelques propriétaires fonciers au courant des contradictions apparentes des textes, et le fait de les contourner constamment crée en permanence des foyers de conflits

Robert Edmond Zivoula
CERPAD, Université Marien-Ngouabi