

LE CADRE JURIDIQUE DE LA CONSERVATION DU PATRIMOINE CULTUREL AUX COMORES

Communication de Monsieur Ismaël SAADI

*Au 4ème séminaire régional portant sur les cadres juridiques de la conservation du patrimoine culturel immobilier en Afrique Subsaharienne
(Ouagadougou - Burkina Faso - du 13 octobre au 17 octobre 2003)*

Le patrimoine culturel comorien est riche et unique en son genre en raison de l'histoire millénaire de l'Archipel. Plusieurs travaux importants ont été réalisés sous l'égide du Centre National de Documentation et de Recherches Scientifique (CNDRS) et plusieurs composantes de ce patrimoine ont été identifiées, inventoriées et localisées par des chercheurs. En l'absence d'une législation adaptée des pans entiers de ce patrimoine disparaissent ou sont détruits tous les ans. Pour protéger ce patrimoine culturel, en 1994, le gouvernement a présenté un projet de loi à l'Assemblée Fédérale en vue de légiférer le patrimoine culturel comorien. Ainsi est née la loi N° 94-022/AF du 27 juin 1994 portant protection du patrimoine culturel national. Cette loi constitue le principal document juridique de référence en matière de protection du patrimoine culturel comorien. Elle définit les biens protégés, le régime de propriété et de jouissance de ces biens, l'étendue de la protection, les modalités de conservation, d'entretien, de restauration, de fouilles archéologiques ainsi que les sanctions en cas de non respect des dispositions légales. Cette loi crée également une Commission Nationale des monuments et sites, chargé de la protection du patrimoine culturel.

En outre, au cours de cette année 1994, l'Assemblée la Fédérale a adopté le 22 juin, une loi portant " cadre relative à l'environnement" (loi N° 94-018 du 22 juin 1994). Cette loi contient certaines dispositions relatives à la protection du patrimoine culturel du pays en ce qui concerne les zones protégées et les établissements classés.

Par ailleurs, le code pénal comorien prévoit des sanctions dissuasives pour protéger les monuments.

Ces différents textes sont méconnues et ne connaissent pas une application effective. Dans la pratique, la conservation du patrimoine culturel comorien relève plutôt des initiatives des associations culturelles, des communautés villageoises qui agissent de leur propre initiative, en se basant sur les traditions et la coutume pour protéger les monuments historiques. Ces efforts n'étant encouragés par les gouvernements sont vite relâchés. En outre, la loi du 27 juin 1994 portant protection du patrimoine culturel national prévoit que le régime de propriété et de jouissance des biens protégés est celui défini par le droit commun. Compte tenu de la complexité du domaine foncier comorien, des conflits de propriété, de jouissance du patrimoine culturel surgissent ici et là.

Cette complexité se caractérise par une insécurité juridique due par la méconnaissance des textes en vigueur, la juxtaposition des systèmes en présence (droit civil du système français, droit musulman, droit coutumier), d'une certaine distorsion entre les situations de fait et les règles de droit, d'une relative clandestinité des droits de propriété, de jouissance ou

d'usage acquis, tant par les collectivités locales que par les individus et enfin du non respect des textes en vigueur.

Pour mieux cerner le cadre juridique de la conservation du patrimoine culturel aux Comores, il convient d'étudier dans une première partie (I), le contenu de ce cadre juridique et dans une seconde partie de la situation réelle du cadre juridique du patrimoine immobilier (II).

I: Le contenu de la règle de droit

Le cadre juridique de la conservation du patrimoine culturel immobilier comorien est régi principalement par la loi N° 94-022/AF du 27 juin 1994 portant protection du patrimoine culturel national et plusieurs autres dispositions législatives et réglementaires contenues notamment dans la loi N° 86-017/AF portant code de l'urbanisme, la loi N° 94-018/AF du 22 juin 1994 portant cadre relative à l'environnement et le code pénal.

A : La consistance du patrimoine historique

Il convient de distinguer dans le patrimoine culturel national, les biens protégés (1), les aires protégées (2)

1) les biens protégés

Selon l'article 1er de la du 27 juin 1994 précitée portant protection du patrimoine culturel national " tous les biens mobiliers et immobiliers, publics ou privés, présentant un intérêt national certains du point de vue de l'histoire, de l'art, de l'archéologie, de la science, de la de la tradition et de la religion, sont classés dans les conditions établies par la présente loi comme "monuments historiques" .

D'après cette loi, les "monuments historiques" font partie intégrante du patrimoine national et sont placés sous la sauvegarde de l'état (article 2). Les monuments historiques énumérés dans cette loi sont :

- les sites archéologiques et naturels;
- les édifices religieux;
- les édifices liés aux anciens sultans;
- les fortifications;
- les monuments;
- Les lieux de sépulture;
- Les objets mobiliers et immobiliers appartenant à une période quelconque de l'histoire comorienne et présentant un intérêt national certain.

2) les aires protégées

La loi N° 94-018/AF du 22 juin 1994 portant cadre relative à l'environnement, modifié par la loi N° 95-007/AF du 19 juin 1995 crée des "*aires protégées*". En effet, selon l'article 46 de la loi suscitée, une partie du territoire national peut être classée en parc national ou réserve naturelle, lorsqu'elle présente un intérêt exceptionnel, du point de vue esthétiques, scientifique, écologique ou culturel qu'il convient de préserver des activités humaines destructrices.

B: La condition juridique du patrimoine culturel national

1) Le régime de la propriété et de jouissance

La loi du 27 juin 1994 dispose que " le régime de propriété et de jouissance est celui défini par le droit commun et relevant des dispositions générales de la loi." Ainsi d'après la loi suscitée, sont propriétés de l'Etat les biens mobiliers ou immobiliers désignés sous l'appellation de " monuments historiques" existant sur le sol ou dans les immeubles appartenant à l'Etat. Le sol de l'Etat est subdivisé en domaine public et en domaine privé. Ces différents domaines de l'Etat sont régis par les dispositions du décret du 28 septembre 1926, de l'arrêté N° 58-0139/DOM du 19 juin 1958.

En ce qui concerne les particuliers, personnes physiques ou morales de droit privé, dont les biens immobiliers ont été classés " monuments historiques", l'article 5 de la loi du 27 juin 1994 dispose qu'ils gardent la jouissance de leurs objets dans les conditions définies par la présente loi". Ainsi l'exercice de la jouissance acquise des particuliers est soumise aux servitudes imposées par l'Etat tels que : le droit de visite, le droit d'investigation de l'administration, la participation à l'entretien, l'interdiction de modification ou de destruction sans autorisation.

Les objets classés sont imprescriptibles. Les objets appartenant à l'Etat sont inaliénables. Selon la loi susvisée, toute acquisition en violation de cette disposition est nulle. Cette loi, autorise l'aliénation des biens classés appartenant à des personnes autres que l'Etat sous réserve de l'obtention de l'autorisation du Ministre de la culture après avis du Directeur du Centre National de Documentation et de Recherche Scientifique (CNDRS) et de la Commission Nationale des monuments et des sites. Cette loi impose également que l'aliénation se fasse seulement au profit de l'Etat ou de toute autre personne publique.

2) Modalités de la protection

En ce qui concerne les "monuments historiques", ils sont classés par arrêté du Ministre de la culture, après avis du Directeur du CNDRS et la Commission Nationale des monuments historiques et par une inscription sur une liste publiée au Journal Officiel selon l'article 15 de la loi du 27 juin 1994.

Selon cette loi, le classement d'un objet appartenant à un particulier ne donne droit à aucune indemnité. Le Ministre de la culture doit tenir à jour l'inventaire national des biens culturels publics et privés classés.

En ce qui concerne les aires protégées, le classement pour chaque site ou zone choisi s'effectue par décret en Conseil des Ministres, sur proposition du Ministre de l'environnement, après enquête publique et consultation des autorités publiques locales et régionales. Ce décret de classement contient :

- Les objectifs de la protection ;

- La délimitation précise des périmètres classés;
- L'établissement d'une zone périphérique, objet d'aménagements à caractère économique, social et culturel;
- Un plan de gestion conçu prioritairement sur le maintien des activités traditionnelles locales compatibles avec les objectifs du classement et la création d'un organisme de gestion ;
- Les charges et les obligations imposées aux populations n'ayant vocation qu'à contribuer à la réalisation des objectifs de la protection et les éventuelles contreparties.

La loi N° 94-018/AF du 22 juin 1994 suscitée crée également des établissements classés pour protéger le patrimoine culturel historique comorien. En effet, l'article 68 de cette loi dispose que " lorsqu'il est établi, par l'étude d'impact sur l'environnement, que la localisation ou le fonctionnement d'une exploitation agricole, artisanale ou industrielle, publique ou privée présente des graves dangers immédiats ou non, directs ou indirects (...) pour la protection du patrimoine architectural et culturel, elle est inscrite sur la liste des établissements classés. Un décret en Conseil des ministres fixe les modalités et le régime de classement".

3 : les droits et obligations

D'après l'article 21 de la loi du 27 juin 1994 " les monuments historiques sont accessibles à tous". Le propriétaire ou détenteur d'un monument historique est tenu de présenter les objets classés à l'inspection des agents de l'administration, de les garder soigneusement, de veiller à leur entretien. En cas de restauration, le propriétaire doit avoir l'autorisation de l'administration, qui doit rembourser les frais de restauration si le propriétaire se trouve dans l'impossibilité matérielle de supporter les dépenses.

La cession et l'exportation des objets classés sont prohibés, sauf autorisation du Ministre de la Culture dans le cadre d'un prêt par la durée d'une exposition et d'un échange avec les objets présentant des intérêts culturels similaires.

4 : Découvertes et fouilles archéologiques

Toute découverte d'objets immobiliers, suite à des fouilles archéologiques doivent être déclarés à l'administration selon la loi suscitée. Les fouilles sont autorisées par le Ministre de la culture.

L'Etat peut procéder à des explorations et fouilles sur des terrains privés sans préalablement aviser le propriétaire. Ce dernier a droit d'une indemnité pour dommages subis lors des fouilles.

C : Les sanctions

La loi du 27 juin 1994 prévoit seulement des amendes en cas de violation du droit de visite, de non déclaration de découverte fortuite et la non remise à l'Etat d'objets découverts au cours des fouilles.

La loi du 22 juin 1994 sur l'environnement prévoit un emprisonnement de 6 mois à 5 années et d'une amende de 50 000 Fc à 1 000 000 Fc ou l'une de ces deux peines en cas de violation des aires protégées.

Le code pénal comorien dans son article 223 dispose que "Quiconque aura détruit, abattu, mutilé, ou dégradé des monuments, statuts ou autres objets destinés à l'utilité ou à la décoration publique et élevés par l'autorité publique avec ou sans autorisation sera puni d'un emprisonnement d'un mois à deux ans et d'une amende de 15 000 Fc à 100 000 Fc.

D: Autorités en charge de la protection du patrimoine culturel immobilier

La loi du 27 juin 1994 a institué au près du Ministre de la culture, une Commission nationale des monuments et des sites. Elle se réunit au moins une fois par an. Elle est consultée sur toute autre question touchant les monuments et les sites.

Cette commission est compétente pour se prononcer :

- Sur les propositions de classement, d'inscription sur la liste d'inventaire supplémentaire;
- Sur tous les cas où des travaux projetés auraient pour effet des modifications importantes à l'état des lieux des monuments et sites classés.

Par ailleurs des commissions régionales sont constituées au niveau de chaque île et se réunit au moins 2 fois par an.

II : La situation réelle du cadre juridique

L'élaboration d'un cadre juridique pour protéger le patrimoine culturel est récente et la situation réelle de ce cadre juridique est loin d'être conforme aux données textuelles. En fait la plupart des objectifs et missions poursuivis par le législateur n'ont pas été atteints. L'état n'assure pas la sauvegarde des "monuments historiques" qui font partie intégrante du patrimoine national.

Le classement des monuments historiques n'a pas été fait par le Ministre de la culture bien que les chercheurs du CNDRS ont déjà inventoriés et localisés des sites du patrimoine culturel comorien. La Commission Nationale des monuments historiques n'a jamais été mis en place.

Faute de soutien et de moyens financiers, les détenteurs et occupants des monuments historiques, n'assurent pas leur entretien. D'où une dégradation et une destruction de plusieurs de ses composantes. La justice est impuissante pour appliquer les sanctions prévues par loi pour réprimer les dégradations des monuments historiques.

Dans cette étude, nous mettrons l'accent sur la méconnaissance des textes en vigueur (A) et les difficultés liées à la constatation de la propriété foncière (B). En effet, le patrimoine culturel ne peut être conservé que si les autorités ainsi que la population connaissent les textes qui le régissent d'une part et que le régime de la propriété soit bien défini pour faciliter, le droit de visite, le droit d'investigation de l'administration, réglementer les modifications les travaux de conservation, d'entretien.

A : La méconnaissance et des textes

Jusqu'à une époque récente, les textes juridiques et réglementaires comoriens étaient méconnus. Cette situation résulte en grande partie par la destruction des archives nationales en 1977 lors de l'autodafé du régime révolutionnaire marxiste d'Ali Soilihi.

Afin de faciliter l'accès à la règle de droit compte tenu de la dispersion des textes applicables, l'Assemblée Fédérale a adopté une loi le 13 décembre 1994, la loi N° 94-029/AF relative à la compilation des textes législatifs et réglementaires. Cette loi a mandaté la Commission des lois de l'Assemblée Fédérale de *contrôler le travail de correction et de suppression des termes rendus caducs* par la mise en place, après l'indépendance des nouvelles institutions administratives de la République Fédérale Islamique des Comores.

Ce travail de compilation, financé par le Projet de la Banque Mondiale N° 2632 COM d'Appui au Développement des Petites Entreprises (ADPE) est supervisé par la Commission des textes législatifs et réglementaires institués par décret N° 94-058/PM du 24 septembre 1994. Onze (11) volumes des textes législatifs et réglementaires ont été réalisés de 1992 à 2003 dont quatre, consacrés au droit civil. Ainsi la loi N° 94-022/AF du 27 juin 1994 portant protection du patrimoine culturel national a été compilé dans le troisième volume du recueil consacré au droit civil. Ce volume comprend également tous les textes relatifs au droit foncier, la loi portant sur l'environnement et la loi sur la protection du patrimoine culturel.

En dépit de l'existence de ce recueil, de sa distribution gratuite à toutes les autorités administratives du pays, les textes réglementaires devant assurer la mise en œuvre de la loi du 27 juin 1994 n'ont pas été pris.

Les principaux acteurs concernés, notamment la Direction Générale de la Culture ne sont pas en possession de cette loi.

En outre, le Journal Officiel des Comores ne paraissait pas depuis 1992, plusieurs textes n'étaient pas portés à la connaissance du public. Le Ministère de la Justice, sur financement de la Banque Mondiale a procédé à la relance de sa publication. Ainsi comme le stipule l'article 15 de la loi du 27 juin 1994, la liste des monuments historiques devrait être publiée dans ce journal. Cependant, cette liste n'étant pas établie, n'a pas été publié dans le Journal Officiel.

La publication des textes sous forme de recueil des textes ont permis de sortir de la clandestinité plusieurs textes législatifs et réglementaires portant sur la protection du patrimoine culturel national.

B: Les difficultés liées à la constatation de la propriété foncière

La loi du 27 juin 1994 dispose que " le régime de propriété et de jouissance est celui défini par le droit commun et relevant des dispositions générales de la loi." Ainsi d'après la loi suscitée, sont propriétés de l'Etat les biens mobiliers ou immobiliers désignés sous l'appellation de " monuments historiques" existant sur le sol ou dans les immeubles appartenant à l'Etat.

Le régime de propriété et de jouissance comorien est caractérisée par une insécurité juridique. Cette insécurité est source de plusieurs conflits et litiges entre les collectivités

villageoises et l'Etat d'une part, entre les individus et entre les individus et l'Etat d'autre part. En effet la plupart des propriétaires ne disposent pas aux Comores, d'un titre foncier et rien ne distingue les propriétaires des occupants sans droit. D'où une prolifération des occupations illégales et sauvages des terres appartenant à des individus et à l'Etat. Cette insécurité est préjudiciable à la conservation et à la protection du patrimoine culturel immobilier comorien situé pour la plupart sur des terrains appartenant à des personnes privées.

Ainsi des sites de ce patrimoine culturel sont détruits soit par des communautés villageoises qui s'en approprient, soit par des particuliers qui réalisent des travaux de construction. Plusieurs réformes ont été réalisées dans le passé pour résoudre ces difficultés liées à la constatation de la propriété, cependant elles ont échoué et les problèmes et les incertitudes subsistent.

1) Les difficultés liées à l'obtention d'un titre foncier

Les pouvoirs publics lors de la période coloniale, ont mis en place la procédure de l'immatriculation (décret du 4 février 1911 et le décret du 9 juin 1931) dans le seul but de conférer aux propriétaires (colons) une sécurité juridique absolue. L'immatriculation est facultative, translatrice de propriété et définitive.

Ces difficultés concernent les terres collectives et les terres individuelles.

11. Les terres collectives (Usayezi)

Ce sont des terres qui appartenaient jadis à l'Etat français (période coloniale, acquises à la suite de la déchéance des anciens sultans, et dont l'anc

B. 1 : La diversité des régimes juridiques

Cette diversité se manifeste sur le domaine public et privé de l'état et sur la propriété immobilière de l'Etat.

a) En ce qui concerne le domaine privé non affecté de l'Etat et des collectivités publiques, il est en effet régi par les dispositions originales dont les sources procèdent au droit colonial.

Ce droit distinguait, en effet, les terres réservées aux autochtones (1), qui étaient soumises aux règles coutumières des terres susceptibles d'être louées, concédées ou vendues aux colons (2).

1 - Les premières - qui étaient délimitées, par des arrêtés spécifiques, en zone de "réserves" - étaient administrées par les collectivités territoriales traditionnelles, qui disposaient d'un droit de jouissance au bénéfice collectif ou individuel de tous ses membres.

Ces dispositions, toujours en vigueur, sont effectivement appliquées. La constitution de "réserves villageoises" et le droit de jouissance qu'elle confère aux collectivités - en particulier aux villages - sont, en effet régis par les articles 49 à 52 du décret du 28 septembre 1926, les articles 35 à 37 de l'arrêté du 12 août 1927 réglementant la gestion du domaine privé et les articles 72 à 80 de l'arrêté du 12 août 1927, réglementant le mode et les conditions d'attribution des terres du domaine privé.

2 - Quant aux terres qui étaient destinées aux colons, elles étaient rassemblées dans des périmètres préalablement délimités par les autorités publiques. Ces terres étaient soumises à un régime juridique spécial en vue de conférer à leurs locataires, concessionnaires ou acquéreurs une sécurité juridique absolue, face aux éventuelles revendications des individus ou des collectivités "autochtone".

Ce régime juridique est celui de l'immatriculation. Il est régi par les dispositions du décret du 4 février 1911, qui sont applicables aux Comores depuis le décret du 9 juin 1931. Ces textes sont toujours en vigueur et régulièrement appliqués. Conçu à l'origine pour la dévolution aux colons des terres domaniales cessibles, ils concernent, par conséquent, l'attribution de droit de propriété sur des immeubles à des acquéreurs individuels.

b) *En ce qui concerne la propriété immobilière des individus* et les droits réels sur les immeubles, la législation comorienne se caractérise aussi par la grande diversité des régimes fonciers.

En effet, celle-ci consacre, depuis longtemps, cette diversité par la reconnaissance officielle (1) et l'aménagement légal (2) de la coexistence de plusieurs systèmes juridiques, à savoir le système français de l'immatriculation, le droit foncier musulman et le droit foncier coutumier.

1 - La reconnaissance de la pluralité des systèmes est consacrée, depuis longtemps, par la législation foncière.

C'est ainsi que les dispositions de l'article 2 du décret du 9 juin 1931 forment clairement le principe de la coexistence de trois systèmes

La dernière réforme En ce qui concerne le régime foncier, le sol de l'Etat est subdivisé en domaine public et en domaine privé. Ces différents domaines de l'Etat sont régis par les dispositions du décret du 28 septembre 1926, de l'arrêté N° 58-0139/DOM du 19 juin 1958.

En ce qui concerne les particuliers, personnes physiques ou morales de droit privé, dont les biens immobiliers ont été classés " monuments historiques", l'article 5 de la loi du 27 juin 1994 dispose qu'ils gardent la jouissance de leurs objets dans les conditions définies par la présente loi". Ainsi l'exercice de la jouissance acquise des particuliers est soumise aux servitudes imposées par l'Etat tels que : le droit de visite, le droit d'investigation de l'administration, la participation à l'entretien, l'interdiction de modification ou de destruction sans autorisation.