

Commission préparatoire du Forum de Bangui
Thématique GOUVERNANCE
Note contributive n° 3

Par

Jean-François AKANDJI-KOMBÉ

Professeur à l'Ecole de Droit de la Sorbonne, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Doyen honoraire de la Faculté de Droit de Caen

Président de l'IpaP – Institut Panafricain d'Action et de Prospective

La présente contribution porte sur **la souveraineté sur les ressources naturelles en République centrafricaine et son exercice.**

Elle s'inscrit dans la continuité des deux premières contributions, et surtout de la seconde (note n° 2).

Cela signifie que la question sera abordée ici sous l'angle constitutionnel, ce qui mérite explication.

En effet, il ne nous échappe pas que le traitement juridique de la gestion et de l'exploitation des ressources naturelles, mines et forêts notamment, ressortit de différents actes juridiques, relevant de différentes branches du droit, qui ont en commun de ne pas appartenir à l'univers constitutionnel. Nous songeant, en écrivant cela, d'abord aux Lois et Règlements, qui fournissent l'essentiel du droit minier et forestier applicable ; déterminent l'environnement, notamment fiscal, des affaires ; fixent les régimes de la propriété publique et de la propriété privée, le droit applicable aux investissements, etc. Mais nous songeons aussi aux actes administratifs, se présentant principalement sous la forme de décisions d'autorisation (d'exploitation notamment) ou de contrats (de concession principalement), ainsi qu'aux actes de droit privé, contrats conclus dans le cadre ou à l'occasion de l'exploitation notamment.

Il suit de là que la question à laquelle on a décidé de s'intéresser apparaît, à première vue, comme n'étant pas d'essence constitutionnelle, mais plutôt législative, administrative et de droit privé. C'est d'ailleurs exclusivement sous ces différents aspects qu'elle a été jusqu'à présent envisagée, traitée et pratiquée.

Mais précisément, le moment n'est-il pas venu de changer, d'élever la perspective ou, plus précisément, de conforter le corps de règles existant, tel que précédemment décrit, par un ancrage dans la Constitution ? Ce serait là une manière d'indiquer à la fois juridiquement et politiquement que cette matière est de celles qui sont considérées comme fondamentales dans ce pays et qui doivent constituer un des piliers de l'Etat centrafricain refondé.

Il n'est guère besoin d'insister sur l'importance de cette question pour la RCA ni, *a fortiori*, sur la situation qui a prévalu depuis l'indépendance à cet égard. Sans en connaître les ressorts et les détails, tout centrafricain et tout observateur honnête peut

néanmoins constater que le pays et ses citoyens n'ont jamais profité de l'immense potentiel naturel de la RCA, tandis qu'elle a fait et continue de faire la fortune d'autres, de quelques uns : Etats, entreprises et individus.

C'est la raison pour laquelle **nous proposons que cette question soit inscrite à l'agenda du Forum de Bangui.**

Nous proposons aussi qu'elle soit posée par référence au principe de souveraineté permanente des Etats et des peuples sur leurs ressources naturelles. Il importe d'emblée de préciser que ce principe est essentiellement conçu par nous comme emportant deux implications générales :

- l'affirmation de l'imperium de l'Etat sur son sol et son sous-sol, c'est-à-dire de la liberté de détermination des autorités de l'Etat quant à l'exploitation de ces ressources ;
- l'affirmation d'une obligation, à la charge desdites autorités, d'organiser l'exploitation de ces ressources *au bénéfice des populations*, laquelle obligation est à nos yeux l'exact envers d'un droit des citoyens centrafricains : celui de tirer profit de l'exploitation desdites ressources.

Ainsi posée, la question de la souveraineté sur les ressources naturelles s'avère n'être pas étrangère aux problématiques de gouvernance. Elle en est même au cœur.

Dans le contexte centrafricain, nous avons conscience que l'évocation de cet aspect de la souveraineté sonnera comme une revendication. Mais il importe de le dire d'emblée : cette revendication est fondée et même nécessaire en droit international. C'est ce qui sera d'abord montré (point 1). A la suite de quoi, seront exposées nos vues et propositions relatives à la déclinaison constitutionnelle de cette souveraineté (point 2).

1. La souveraineté sur les ressources naturelles, principe fondamental du droit international

Les textes, dont à titre principal ceux qui suivent, suffisent à convaincre de ce que nous sommes en face d'un principe fondamental.

Charte de l'Organisation Nations Unies

Article 1^{er}

Les buts des Nations Unies sont les suivants :

...

2. Développer entre les nations *des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes*, et prendre toutes autres mesures propres à consolider la paix du monde.

1314 (XIII). Recommandations concernant le respect, sur le plan international, du droit des peuples et des nations à disposer d'eux-mêmes, Assemblée générale de l'ONU, 788ème séance plénière, 12 décembre 1958.

Ce texte a pour objet principal la création d'une Commission chargée de faire rapport sur le principe.

A retenir néanmoins qu'il contient la première qualification du principe en question : la souveraineté sur les ressources naturelles est en effet désigné comme : « élément fondamental du droit des peuples et des nations à disposer d'eux-mêmes ».

Résolution 1803 (XVII) de l'Assemblée générale en date du 14 décembre 1962 : « Souveraineté permanente sur les ressources naturelles ».

1. Le droit de souveraineté permanente des peuples et des nations sur leurs richesses et leurs ressources naturelles doit s'exercer *dans l'intérêt du développement national et du bien-être de la population de l'Etat intéressé.*
2. La prospection, la mise en valeur et la disposition de ces ressources ainsi que l'importation des capitaux étrangers nécessaires à ces fins devraient *être conformes aux règles et conditions que les peuples et nations considèrent en toute liberté comme nécessaires ou souhaitables* pour ce qui est d'autoriser, de limiter ou d'interdire ces activités.
3. Dans les cas où une autorisation sera accordée, les capitaux importés et les revenus qui en proviennent seront régis par les termes de cette autorisation, par la loi nationale en vigueur et par le droit international. Les bénéfices obtenus devront être répartis dans la proportion librement convenue, dans chaque cas, entre les investisseurs et l'Etat où ils investissent, étant entendu *qu'on veillera à ne pas restreindre, pour un motif quelconque, le droit de souveraineté dudit Etat sur ses richesses et ses ressources naturelles.*
4. La nationalisation, l'expropriation ou la réquisition devront se fonder sur des raisons ou des *motifs d'utilité publique, de sécurité ou d'intérêt national, reconnus comme primant les simples intérêts particuliers ou privés, tant nationaux qu'étrangers.* Dans ces cas, le propriétaire recevra une indemnisation adéquate, conformément aux règles en vigueur dans l'Etat qui prend ces mesures dans l'exercice de sa souveraineté et en conformité du droit international. Dans tout cas où la question de l'indemnisation donnerait lieu à une controverse, les voies de recours nationales de l'Etat qui prend lesdites mesures devront être épuisées. Toutefois, sur accord des Etats souverains et autres parties intéressées, le différend devrait être soumis à l'arbitrage ou à un règlement judiciaire international.
5. L'exercice libre et profitable de la souveraineté des peuples et des nations sur leurs ressources naturelles doit être encouragé par le respect mutuel des Etats, fondé sur leur égalité souveraine.
6. La coopération internationale en vue du développement économique des pays en voie de développement, qu'elle prenne la forme d'investissements de capitaux, publics ou privés, d'échanges de marchandises ou de services, d'assistance technique ou d'échanges de données scientifiques, doit favoriser *le développement national indépendant* de ces pays et se fonder sur le *respect de leur souveraineté sur leurs richesses et leurs ressources naturelles.*
7. *La violation des droits souverains des peuples et des nations sur leurs richesses et leurs ressources naturelles va à l'encontre de l'esprit et des principes de la Charte des Nations Unies et gêne le développement de la coopération internationale et le maintien de la paix.*
8. Les accords relatifs aux investissements étrangers librement conclus par des Etats souverains ou entre de tels Etats seront respectés de bonne foi; les Etats et les organisations internationales doivent respecter

strictement et consciencieusement la souveraineté des peuples et des nations sur leurs richesses et leurs ressources naturelles, conformément à la Charte et aux principes énoncés dans la présente résolution.

Pacte international relatif aux droits civils et politiques / Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels.

Adoptés et ouverts à la signature, à la ratification et à l'adhésion par l'Assemblée générale dans sa résolution 2200 A (XXI) du 16 décembre 1966.

Article 1^{er} (commun aux deux Pactes)

1. Tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel.

2. *Pour atteindre leurs fins, tous les peuples peuvent disposer librement de leurs richesses et de leurs ressources naturelles, sans préjudice des obligations qui découlent de la coopération économique internationale, fondée sur le principe de l'intérêt mutuel, et du droit international. En aucun cas, un peuple ne pourra être privé de ses propres moyens de subsistance.*

3. Les Etats parties au présent Pacte, y compris ceux qui ont la responsabilité d'administrer des territoires non autonomes et des territoires sous tutelle, sont tenus de faciliter la réalisation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, et de respecter ce droit, conformément aux dispositions de la Charte des Nations Unies.

2625 (XXV). Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies, Assemblée générale de l'ONU, 1883^e séance plénière, 24 octobre 1970

Préambule

(...)

Réaffirmant, conformément à la Charte, l'importance fondamentale de l'égalité souveraine et soulignant que les buts des Nations Unies ne peuvent être réalisés que si les Etats jouissent d'une égalité souveraine et se conforment pleinement aux exigences de ce principe dans leurs relations internationales,

Convaincue que l'assujettissement des peuples à une emprise, une domination et une exploitation étrangères constitue un obstacle primordial à la réalisation de la paix et de la sécurité internationales,

Convaincue que le principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes constitue une contribution significative au droit international contemporain et que son application effective est de la plus haute importance pour promouvoir les relations amicales entre les Etats fondées sur le respect du principe de l'égalité souveraine,

(...)

1. Proclame solennellement les principes ci-après :

(...)

Le principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes.

En vertu du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, principe consacré dans la Charte des Nations Unies, tous les peuples ont le droit de déterminer leur statut politique, en toute liberté et sans ingérence extérieure, et de poursuivre leur développement économique, social et culturel, et tout Etat a le devoir de respecter ce droit conformément aux dispositions de la Charte.

Tout Etat a le devoir de favoriser, conjointement avec d'autres Etats ou séparément, la réalisation du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, conformément aux dispositions de la Charte, et d'aider l'Organisation des Nations Unies à s'acquitter des responsabilités que lui a conférées la Charte en ce qui concerne l'application de ce principe, afin de :

- a) Favoriser les relations amicales et la coopération entre les Etats; et
- b) Mettre rapidement fin au colonialisme en tenant dûment compte de la volonté librement exprimée des peuples intéressés;

- et en ayant présent à l'esprit que soumettre des peuples à la subjugation, à la domination ou à l'exploitation étrangère constitue une violation de ce principe ainsi qu'un déni des droits fondamentaux de l'homme, et est contraire à la Charte.

Tout Etat a le devoir de favoriser, conjointement avec d'autres Etats ou séparément, le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales, conformément à la Charte.

La création d'un Etat souverain et indépendant, la libre association ou l'intégration avec un Etat indépendant ou l'acquisition de tout autre statut politique librement décidé par un peuple constituent pour ce peuple des moyens d'exercer son droit à disposer de lui-même.

Tout Etat a le devoir de s'abstenir de recourir à toute mesure de coercition qui priverait les peuples mentionnés ci-dessus dans la formulation du présent principe de leur droit à disposer d'eux-mêmes, de leur liberté et de leur indépendance. Lorsqu'ils réagissent et résistent à une telle mesure de coercition dans l'exercice de leur droit à disposer d'eux-mêmes, ces peuples sont en droit de chercher et de recevoir un appui conforme aux buts et principes de la Charte.

Le territoire d'une colonie ou d'un autre territoire non autonome possède, en vertu de la Charte, un statut séparé et distinct de celui du territoire de l'Etat qui l'administre ; ce statut séparé et distinct en vertu de la Charte existe aussi longtemps que le peuple de la colonie ou du territoire non autonome n'exerce pas son droit à disposer de lui-même conformément à la Charte et, plus particulièrement, à ses buts et principes.

Rien dans les paragraphes précédents ne sera interprété comme autorisant ou encourageant une action, quelle qu'elle soit, qui démembrerait ou menacerait, totalement ou partiellement, l'intégrité territoriale ou l'unité politique de tout Etat souverain et indépendant se conduisant conformément au principe de l'égalité de droits et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes énoncé ci-dessus et doté ainsi d'un gouvernement représentant l'ensemble du peuple appartenant au territoire sans distinction de race, de croyance ou de couleur.

Tout Etat doit s'abstenir de toute action visant à rompre partiellement ou totalement l'unité nationale et l'intégrité territoriale d'un autre Etat ou d'un autre pays.

Le principe de l'égalité souveraine des Etats.

Tous les Etats jouissent de l'égalité souveraine. Ils ont des droits et des devoirs égaux et sont des membres égaux de la communauté internationale, nonobstant les différences d'ordre économique, social, politique ou d'une autre nature.

En particulier, l'égalité souveraine comprend les éléments suivants :

- a) *Les Etats sont juridiquement égaux;*
- b) *Chaque Etat jouit des droits inhérents à la pleine souveraineté;*
- c) *Chaque Etat a le devoir de respecter la personnalité des autres Etats;*
- d) *L'intégrité territoriale et l'indépendance politique de l'Etat sont inviolables;*
- e) *Chaque Etat a le droit de choisir et de développer librement son système politique, social, économique et culturel;*
- f) *Chaque Etat a le devoir de s'acquitter pleinement et de bonne foi de ses obligations internationales et de vivre en paix avec les autres Etats.*

Que retenir de ces textes et à propos d'eux ?

- Que le principe de souveraineté permanente sur les ressources naturelles a été affirmé au moment de la décolonisation, comme complément nécessaire de l'indépendance politique.
- Qu'en droit, la souveraineté permanente sur les ressources naturelles constitue non seulement une déclinaison de la souveraineté de l'Etat, mais aussi et surtout une composante directe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.
- Que le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes tel qu'il s'est développé à partir de la Charte et de la pratique de l'ONU s'est vu reconnaître, notamment par la jurisprudence internationale, la plus grande autorité conférée à ce jour à une norme internationale, en étant qualifié de *droit opposable à tous* (erga omnes). Voir notamment : Namibie, avis, Cour internationale de justice (CIJ) Rec. 1971, 31-32; Sahara Occidental, avis, CIJ Rec. 1975, 31-33) (CIJ, 30 juin 1995, arrêt, Timor oriental, Rec. 1995, 102.
- Cette qualification, et donc la très haute considération qui en découle, vaut évidemment pour tous les éléments, toutes les composantes du droit en question, en ce compris la souveraineté permanente sur les ressources naturelles.

Au total, la souveraineté sur les ressources naturelles est, selon le droit international, inhérente à l'institution étatique, et il en découle pour les autres Etats les obligations les plus impératives, qu'ils assument en principe à l'égard de toute la Communauté internationale

En tant que caractère inhérent il n'est pas besoin de l'affirmer, de la formuler, pour que cette souveraineté existe. Reste que, dans le contexte centrafricain où le principe a été continuellement bafoué, il importe selon nous de le consacrer explicitement dans la Constitution.

2. Déclinaison constitutionnelle de la souveraineté sur les ressources naturelles pour la RCA

Introduire la question des ressources naturelles dans la Loi fondamentale ne signifie pas qu'on en fixe tout le régime juridique dans celle-ci. C'est là, comme indiqué en début de contribution, une responsabilité du législateur et de l'exécutif.

C'est dire donc que **les dispositions introduites doivent se limiter aux garanties constitutionnelles essentielles.**

Ces dispositions doivent donc tendre, à notre avis :

- à consacrer et à garantir, au profit des autorités du pays, le droit de disposer des ressources naturelles de la RCA sans contrainte, interne ou externe ;
- et à consacrer et à garantir le droit de la collectivité nationale et des citoyens de bénéficier de l'exploitation de ces ressources.

Le premier objectif peut être atteint simplement par l'affirmation dans la Constitution du principe de souveraineté permanente du peuple sur les ressources naturelles de l'Etat. A cet égard on peut juger suffisante la formule qui figure au préambule de l'actuelle proposition de Constitution, à savoir le « *droit inaliénable [du peuple] au plein exercice de la souveraineté sur son sol, son sous-sol et son espace aérien* ». Mais il est aussi possible de considérer que la question des ressources naturelles présente une telle importance qu'elle doit faire, en tant que telle, l'objet d'une mention spécifique, insérée le cas échéant dans un titre, un chapitre ou une section propre. Dans l'un et l'autre cas, il serait important d'ajouter à la formule d'affirmation de la souveraineté la formule « dans le respect du droit international », ceci afin de bien marquer que la RCA entend se conformer aux obligations internationales, de juste indemnisation par exemple.

De notre point de vue, **ces dispositions constitutionnelles doivent avoir comme finalité première de permettre le développement du pays, l'accroissement de la richesse nationale, et la redistribution du produit de l'exploitation des ressources naturelles.** La garantie de l'indépendance décisionnelle à l'égard des puissances extérieures n'est dès lors qu'un élément impliqué par cette finalité première, tant il est vrai que pour pouvoir assumer l'obligation de bonne gestion et de juste redistribution et en répondre, les autorités de l'Etat doivent avoir la maîtrise des processus décisionnels en amont.

En se plaçant dans une telle perspective, il peut être aisément répondu à la question de savoir qui serait **le titulaire de la souveraineté sur les ressources naturelles** : **ce ne peut être que le peuple.**

Il est à noter qu'en posant cela dans la Constitution centrafricaine, on trancherait un débat qui reste encore pendant dans la doctrine du droit international : entre les tenants de la thèse de la titularité de l'Etat et ceux qui concluent à la titularité du peuple, entre ceux qui considèrent que le droit à disposer de ses ressources naturelles est un droit de l'Etat et ceux pour qui il s'agit d'un droit de l'Homme. On trancherait donc en faveur de cette dernière thèse. On ferait ainsi avancer, et ceci n'est pas négligeable, certaines conceptions du droit international et du droit constitutionnel.

En prolongement de ce que la souveraineté sur les ressources naturelles appartient au peuple, il nous semble important aussi d'affirmer que ces ressources elles-mêmes appartiennent au peuple, à la collectivité nationale. **Nous suggérons pour cela que l'on introduise dans la Constitution la qualification de « patrimoine commun des centrafricains » pour désigner les ressources naturelles de RCA.**

Cette qualification est proposée principalement en considération des obligations que l'on entend imposer aux autorités de l'Etat quant à la gestion des ressources (voir ci-dessous). Mais elle nous paraît aussi utile pour clarifier le statut des ressources à l'égard des individus et des groupes d'individus en République centrafricaine. Il n'est en effet pas rare d'entendre des revendications tendant à attribuer les ressources aux habitants de la localité où elles se trouvent et à leur en réserver le bénéfice. En laissant prospérer pareilles revendications, on s'acheminerait inéluctablement vers une appropriation privée des ressources naturelles du pays, ce qui n'est pas souhaitable.

Autre principe : **puisque les ressources naturelles appartiennent au peuple, elles doivent être gérées en son nom et sous son contrôle.** Ce principe pourrait, comme tel, être transcrit dans la Constitution, en même temps que les conséquences qu'il emporte, qui peuvent être notamment les suivantes :

- une obligation de prendre en compte les intérêts nationaux dans toute décision concernant les ressources naturelles (décision relative à l'exploitation, mais aussi à l'affectation des produits de cette exploitation qui reviennent au pays),
- une obligation de transparence dans la passation des contrats d'exploitation,
- l'organisation d'un contrôle des actes majeurs liés à la gestion et à l'exploitation des ressources naturelles au regard de l'intérêt national,
- l'engagement de la responsabilité des gouvernants en cas de manquement délibéré et grave au devoir de faire bénéficier la nation des fruits tirés de ces ressources (dilapidation, captation privée, etc.).

En pratique, et **sur le plan procédural, nous suggérons que les actes majeurs liés à l'exploitation des ressources (appels d'offres, contrats de concession) soient ratifiés par l'Assemblée nationale après débat et après avis de la Cour constitutionnelle.** Ce serait là d'abord un moyen d'assurer un contrôle aussi bien politique que juridique sur ces actes majeurs, et de leur conférer l'onction démocratique résultant de ce que ce sont les représentants du peuple qui décident en dernier ressort. Mais ce serait aussi une manière d'assurer la transparence des processus liés puisqu'il y aura débat public et publication *in fine* des actes en question.

Nous suggérons aussi de mettre en place un contrôle de l'utilisation du produit de l'exploitation par le gouvernement. Ce contrôle existe d'ailleurs d'ores et déjà *via* le vote du budget de l'Etat, lequel voit le Parlement décider des ressources et dépenses de l'Etat. A cela, il pourrait être ajouté l'obligation pour le Gouvernement d'intégrer à son rapport annuel d'activité soumis au Parlement un chapitre spécifique sur l'utilisation des ressources tirées de l'exploitation des ressources. Ce dernier contrôle devrait être assorti d'une sanction politique à travers les mécanismes de la responsabilité politique (possibilité d'introduire et de voter une motion de défiance ou de censure).

Dernière dimension de la garantie constitutionnelle, **la possibilité d'engager la responsabilité pénale de membres de l'Exécutif pour les malversations graves commises à titre individuel ou de manière concertée entre plusieurs individus.** Il importerait de ce point de vue de définir dans la Constitution les infractions liées à la mauvaise gestion des ressources ainsi que la sanction de ces infractions. Nous suggérons que cela soit fait dans la perspective, déjà retenue par l'actuelle proposition de Constitution, de crime contre la nation. Et, pour ce qui concerne la répression de ces crimes, nous nous permettons de renvoyer à notre précédente note contributive (note n° 2), en ajoutant que la responsabilité de la mise en jeu de cette responsabilité serait confiée à des entités de la société civile (ONG) et non à des individus.

Enfin, il importerait aussi en complément, mais cette fois-ci dans le code pénal et non pas dans la Constitution, d'incriminer les comportements des particuliers tendant à s'approprier de manière privative une part des ressources nationales.

Fait à Paris le 18 mars 2015