

# **Les défis de la gouvernance foncière en Afrique Centrale**

le 17 Janvier, Amphi 700 de université de Yaoundé 1

## **Analyse du cadre juridique et propositions de la société civile**

# SOMMAIRE

**1- LES FONDEMENTS DE LA GESTION FONCIERE AU CAMEROUN**

**2- ANALYSE DES DIFFERENTES FORCES/FAIBLESSES DE LA LOI FONCIERE**

**3- PRINCIPALES PROPOSITIONS DE LA SOCIETE CIVILE**

**4- LES PROPOSITIONS COMPLEMENTAIRES**

## LES FONDEMENTS DE LA GESTION FONCIERE AU CAMEROUN

- **LES DATES A RETENIR:**

- Le Traité Germano-Douala de juillet 1884. Dans son article 3, le traité reconnaît que « les terres des villes et villages de Cameroons Towns demeureront la propriété privée des autochtones ». Par ce traité, les rois Douala de la côte camerounaise préservent leur contrôle sur la terre et les ressources du territoire, dans leurs relations avec l'administration allemande
- L'introduction du droit écrit en matière foncière au Cameroun date de la fin du 19ème siècle. C'est en effet en 1896, 12 ans après qu'un décret impérial érige toutes les terres « non occupées » en possessions de la Couronne allemande

# LES FONDEMENTS DE LA GESTION FONCIERE AU CAMEROUN

Ce décret impérial vient limiter le droit de la propriété coutumière des populations locales en créant deux nouvelles catégories de droits fonciers : les terres privées (immatriculées soit par la reconnaissance formelle des droits coutumiers dans le cas des « natifs » soit par la formalisation de cessions réalisées suivant les règles du droit coutumier) et les terres sous le contrôle de l'État dont le patrimoine est constitué par l'appropriation de « terres sans maître » et l'expropriation.

L'appropriation : prise de possession d'une chose sans maître, dont l'article 1er dispose : « Toute l'étendue du Cameroun, à l'exception des terrains sur lesquels les particuliers ou les personnes morales, les chefs ou les communautés indigènes, pourront éventuellement prouver des droits de propriété ou d'autres droits réels, ou sur lesquels des tiers auront acquis des droits d'occupation par des contrats passés avec le Gouvernement impérial, est réputée vacante et sans maître et fait partie du domaine de la Couronne. Sa propriété appartient à l'Empire ».

# LES FONDEMENTS DE LA GESTION FONCIERE AU CAMEROUN

- La loi du 17 juin 1959 portant organisation domaniale et foncière, avec l'article 3 ainsi libellé : « Sont confirmés les droits coutumiers exercés collectivement ou individuellement sur toutes les terres à l'exception de celles qui font partie des domaines public et privé (...) et de celles qui sont appropriées selon les règles du code civil ou du régime de l'immatriculation (...). Nulle collectivité, nul individu ne peut être contraint de céder ses droits si ce n'est pour cause d'utilité publique et moyennant une juste compensation

Bien que les droits fonciers coutumiers soient reconnus, les titulaires sont tenus d'en apporter la preuve pour espérer bénéficier de tous les avantages attachés à la propriété.

# LES FONDEMENTS DE LA GESTION FONCIERE AU CAMEROUN

- Les trois ordonnances du 6 juillet 1974 qui prescrivent que les populations locales et autochtones ne peuvent obtenir l'immatriculation de leurs terres que si elles les ont mises en valeur soit par l'occupation, soit par l'exploitation à travers des constructions, des maisons d'habitation et dépendances, des hangars et autres édifices, réalisation sur le terrain des cultures, des plantations ou des zones d'élevage. L'immatriculation devient ainsi le mode exclusif d'accès à la propriété des terres et a placé sous le contrôle de l'État l'ensemble des terres non immatriculées.
- Le décret n° 76/165 du 27 avril 1976 fixant les conditions d'obtention du titre foncier, modifié par celui n° 2005/481 du 16 décembre 2005

# LES FORCES/FAIBLESSES DE LA LEGISLATION

- **Les forces** : (1) la possibilité de devenir propriétaire est largement ouverte, même aux titulaires de droits coutumiers ; (2) le texte de 1974 procède à une unification des systèmes en vigueur dans les deux Etats fédérés du Cameroun ;
- (3) Les textes en vigueur semblent se préoccuper de ce que toute personne soit en mesure d'utiliser les terres, même si elles n'en ont pas la propriété ; (4) Les textes en vigueur se préoccupent de la continuité d'une utilisation pacifique des espaces par les collectivités coutumières et les citoyens d'une manière générale.
- (5) l'information des communautés est prescrite pour ce qui est de la gestion du domaine national ; (6) les communautés jouissent du droit de se prononcer, notamment dans le cadre de la commission consultative, pour s'assurer que leurs droits coutumiers sont protégés.
- les possibilités de recours existent pour certains cas de figure.

# LES FORCES/FAIBLESSES DE LA LEGISLATION

- **Les faiblesses :**
- (1) Les dispositions relatives aux immatriculations sont devenues discriminatoires: il faut prouver la mise en valeur effective;
- (2) Les communautés dont le mode de vie est différent du mode de vie sédentaire dominant ont du mal à faire reconnaître leurs droits fonciers dans le système actuel.
- (3) La notion de mise en valeur dans les processus d'immatriculation, fait reposer la preuve du droit et des usages sur une « occupation [qui] se traduit par une emprise évidente de l'homme sur la terre ». Ceci exclut de nombreux endroits, où l'utilisation des communautés riveraines ne laisse pas de traces durables, comme les usages des communautés autochtones ;
- (4) La propriété collective des terres n'est pas reconnue, alors qu'elle est l'une des variables essentielles de la gestion des terres rurales au Cameroun.



# LES FORCES/FAIBLESSES DE LA LEGISLATION

- **Les faiblesses :**
- (5) Le droit d'utiliser les terres, qui repose généralement sur des droits coutumiers, n'est pas érigé au rang de propriété, ce qui peut être une source d'insécurité foncière pour les populations rurales ;
- (6) dans l'hypothèse où des projets sollicitent des terres utilisées par les communautés, il n'est pas prévu d'indemnisation pour les terres si elles n'étaient pas immatriculées.
- (7) Il n'existe pas de processus pour s'assurer que les communautés sont effectivement consultées, et que les positions prises par les chefs de village reflètent les opinions majoritaires des villages ;
- (8) les représentants des villages sont minoritaires au sein de la commission consultative, qui est dominée par des fonctionnaires locaux ; la commission consultative n'émet qu'un avis, auquel la décision finale de l'administration foncière n'est pas tenue de se conformer.

# LES FORCES/FAIBLESSES DE LA LEGISLATION

- **Les faiblesses :**

(9) les procédures devant les tribunaux sont complexes ; coûtent cher.

# SOLUTIONS/PROPOSITIONS FORMULEES PAR LA SOCIETE CIVILE

- **Sur la nature de la réforme foncière: mise en place d'un processus Inclusif, Pluraliste, Cohérent** avec les politiques et législations encadrant la gestion des autres ressources naturelles,
- **La formalisation d'une politique foncière, et l'adoption d'une loi unique régissant le secteur au Cameroun.** Il s'agira de disposer d'un document unique, à la place de la législation éparse observée aujourd'hui.
- **La protection des communautés contre les acquisitions de leurs terres coutumières**
  - La limitation à 10 ha de la superficie maximale des terres pouvant faire l'objet d'immatriculation directe au bénéfice d'un seul individu dans le domaine national, sur toute l'étendue du territoire national ;
  - La consécration de la consultation et du consentement libre, informé et préalable des communautés locales et autochtones dans les cessions de terres à grande échelle
  - L'organisation de l'accès à l'information des populations locales et autochtones et des organisations de la société civile, **par la publication de l'information sur les transactions foncières au sein des communautés**
  - Le recours à la cartographie participative pour identifier les droits des communautés, en vue de les sécuriser

# SOLUTIONS/PROPOSITIONS FORMULEES PAR LA SOCIETE CIVILE

- **La simplification de l'individualisation des terres:** L'institutionnalisation de formes de titrisation et d'immatriculation foncières adaptées aux besoins et capacités des populations locales et autochtones ; La simplification, l'allègement et le raccourcissement des procédures et des délais, et la réduction des coûts d'accès à la propriété foncière. Enfin, ne pas lier les droits de propriété à l'exigence de mise en valeur, mais construire la propriété sur la base du droit coutumier
- **Le renforcement des institutions de gouvernance foncière**
  - L'association de citoyens élus au niveau local à la commission consultative, comme membres
  - L'affectation de moyens logistiques et financiers aux commissions consultatives, et l'accroissement des responsabilités des chefs traditionnels qui en sont membres, dans le but de renforcer le rôle des commissions consultatives dans le règlement des différends fonciers
  - La création d'un conseil national de consultation et de régulation de la gouvernance foncière, avec des démembrements locaux
  - L'institution de l'observation indépendante locale de la gestion foncière
  - Définir clairement la place et le rôle des chefs traditionnels dans la gestion et l'administration des terres et des ressources

# SOLUTIONS/PROPOSITIONS FORMULEES PAR LA SOCIETE CIVILE

- **La protection des victimes des expropriations**
- **La protection des droits des groupes marginalisés**
- **La gestion des différends**
  - Instaurer la gratuité de la saisine et des prestations de la commission consultative ;
- **La reconnaissance des droits fonciers coutumiers, individuels et collectifs**
  - L'institution d'un domaine foncier des communautés villageoises ou domaine foncier rural,
  - La détermination des limites entre les villages, sur la base des limites coloniales et des modifications ultérieures
  - Eriger le village comme dernier échelon de l'organisation administrative au Cameroun et donc comme entité juridique, susceptible de jouir de la propriété de terres.
  - Reconnaître au village un droit de propriété sur son territoire traditionnel.
  - Reconnaître au village la propriété collective (incessible et détermination des limites avec les habitants) sur les terres traditionnelles sans aucune formalité particulière
  - Reconnaître la validité du droit coutumier dans la gestion des terres du village.
  - Délivrance d'un titre foncier collectif à chaque village.

# Les propositions complémentaires formulées à la suite de l'étude

La reconnaissance et/ou la consolidation des droits des populations rurales (droits individuels ou collectifs) sur la terre:

- **1- La reconnaissance et la protection des droits fonciers coutumiers des communautés rurales** Quels pourraient être les outils et mécanismes de reconnaissance et de protection de ces droits ?
- **La question de la propriété collective des espaces.** Il serait également important de permettre aux communautés de disposer de droits reconnus sur les terres sans mise en valeur, afin de s'assurer qu'ils puissent sécuriser leur propriété sur les espaces naturels dont elles ont besoin.
- **L'extension de la définition de la mise en valeur.** La clarification de cette notion, par l'extension de ses contours, ou son abandon pour laisser libre cours au régime général de la responsabilité (article 1382 du Code civil), permettront aux communautés de recevoir une compensation juste et proportionnelle au dommage subi chaque fois qu'ils sont victimes d'expropriation ou de déguerpissement.
- **La gestion du domaine public.** Il serait urgent que l'Etat précise les modalités de la gestion (et de la protection) du domaine public, afin d'éviter les utilisations privatives auxquelles il est exposé.

# Les propositions complémentaires formulées à la suite de l'étude

- **L'immatriculation directe, mode privilégié d'accès à la propriété foncière, exclut les plus jeunes.** Les terres ayant fait l'objet d'une dévolution successorale coutumière après 1974 pourraient continuer à être considérées comme des terres coutumières, susceptibles d'ouvrir lieu à une immatriculation directe.
- **La cohérence entre les législations sur les ressources naturelles et les espaces.**
- **La question de l'aménagement du territoire.**
- **La protection des droits des communautés dans les différentes catégories d'opérations foncières,** Il est important de réformer les commissions consultatives, en définissant de manière plus précise les modalités de la représentation des composantes communautaires de la commission, de la consultation des villages riverains, de prise de décision, etc.
- **La décentralisation et la gestion des terres.** Quelles seront les attributions conservées par l'Etat au niveau central
- **Le décongestionnement des tribunaux.** Il serait par exemple possible de disposer de mécanismes procédant à un premier tri des litiges fonciers soumis aux tribunaux, pour ne laisser parvenir devant le prétoire que celles n'ayant pas trouvé de solution

# CONCLUSION

Les défis à réaliser dans le cadre de la réforme foncière sont :

- La nécessaire inclusion de tous les acteurs
- La cohérence de la loi foncière avec les politiques (Stratégie Nationale du Secteur Rural) et avec les législations en vigueur ou en cours de préparation (lois forestière et minière, loi d'orientation sur l'aménagement du territoire, loi sur le pastoralisme, etc.)
- L'ancrage local du nouveau droit foncier, par sa construction sur des solutions de sécurisation des droits fonciers construites sur le socle des pratiques traditionnelles.