

SECTION 5

LAND, AGRICULTURE AND URBANISATION

LA TERRE, L'AGRICULTURE ET L'URBANISATION

CHAPITRE 14 : LE RÉGIME FONCIER ET DOMANIAL AU CAMEROUN

Jean-Marie Vianney BENDEGUE

Le régime foncier et domanial camerounais est le produit de son histoire (1), issue d'un processus de parturition jonché d'étapes et de séquences successives marquées par les apports des diverses influences dont il est la synthèse et qui justifient sa substance (2), mais dont les faiblesses, en partie source de litiges (3), appellent des réformes en perspective (4).

1 La genèse

En sus de son socle traditionnel de base, le régime foncier et domanial camerounais s'est constitué au fil du temps, à la faveur des trois principaux grands moments qui structurent le processus de son élaboration, à savoir : les périodes précoloniale, coloniale et postcoloniale.

1.1 La période précoloniale

La tenure foncière au Cameroun précolonial n'est pas isolée. Elle s'insère dans une coutume totalisante qui considère l'espace comme un tout dont la terre est un élément constitutif axial. Trois piliers émergent de cette tenure foncière. La terre est considérée comme un bien sacré, un bien commun, mais aussi et surtout un bien patrimonial et productif. Triptyque de base auquel se superpose le rôle prégnant des monarchies et des chefferies traditionnelles dans la gouvernance foncière des sociétés.

1.1.1 Le triptyque de base

Au Cameroun, la terre n'a pas qu'une simple portée utilitaire ou usuelle. Elle a une valeur religieuse, une dimension sacrée incontestable. La nature sacrée des biens fonciers est en phase avec l'esprit général des coutumes.¹ Il existerait ainsi un 'Chef de la pluie' dans la région de Mokolo.² Chez les Bassas, le berceau de leur race serait la *Ngok-litouba*, pierre à trou, montagne pourvu d'un orifice à son sommet.³ Chez les Bamilékés, la terre serait en relation étroite avec les aïeux de la tribu ; les crânes des ancêtres, représentés par des basaltes, seraient utilisés pour marquer les frontières de la terre tribale et il s'établirait ainsi une confusion, d'une part, entre la terre des aïeux et les aïeux eux-mêmes, d'autre part, entre le chef et la terre, celui-ci étant « un homme qui sort de la terre pour devenir un Mfom ». ⁴ Chez les Bakokos, l'idée d'appropriation individuelle ne se posait même pas, puisque la terre appartenait au *Ngué*, génie souterrain.⁵ Dans la région de Kribi, les Batangas ne pouvaient procéder à l'achat ou à la vente d'aucun terrain sur leur propre territoire, mais un Batanga pouvait acheter un champ à un ressortissant d'une autre tribu, et le revendre.⁶ Les camerounais tiennent à garder les terres en propriétés coutumières puisque « Les terres appartiennent aux ancêtres ; elles doivent rester propriétés coutumières même si elles ne sont pas mises en valeur »⁷ Le sacré apparaît ainsi comme la fondation et le ciment du collectif.

Selon le degré variable des organisations ou des groupes qui structurent la société, la terre est gérée au sein des familles, lignages, clans, villages, sous-tribus, tribus, chefferies, lamidats, royaumes, sultanats ou autres. Dans l'ensemble, la propriété est collective et non privée. L'habitant est titulaire d'un droit à l'intérieur de sa collectivité ; il n'est pas détenteur d'un titre de propriété.⁸ La notion de propriété privée n'est donc pas complètement absente de la tenure foncière traditionnelle, mais celle-ci n'est pas envisagée en dehors du tissu serré des relations sociales et communautaires. L'appartenance à la communauté apparaît comme la précondition pour l'accès à la propriété foncière. Le rapport au foncier en dehors de la famille, du groupe ou de la communauté d'appartenance est difficile à appréhender. Les droits individuels ne sont pas niés. Mais ils n'existent que comme des démembrements de la propriété collective. D'où une certaine forme de patrimonialité foncière collective.

1 Binet (1951:2 et 5).

2 (ibid.:2).

3 (ibid.:3).

4 (ibid.:3-4).

5 (ibid.:4).

6 (ibid.).

7 Tjouen (1981:7).

8 Gourou (1970:80).

Le Cameroun précolonial est une société essentiellement paysanne et la terre constitue la base même de sa survie. La terre est donc à la fois un bien patrimonial et un bien économique. La notion de bien patrimonial telle qu'envisagée ici n'a pas le même contenu mais n'est pas très différente de celle inhérente au Code civil, d'un bien ou d'un droit appréciable en argent, ayant une valeur d'échange, cessible et transmissible à un nouveau titulaire, susceptible d'être échangé contre d'autres droits, transmissibles aux héritiers, saisissable et prescriptible par voie de prescription acquiescive ou extinctive.⁹ A la différence fondamentale que tout se déroule en vase clos, à l'intérieur du groupe social, la cession à des tiers extérieurs étant formellement proscrite.

L'économie dans ce contexte de sociétés fermées ou faiblement ouvertes sur le monde, est d'abord une économie véritablement circulaire, de subsistance. L'homme en est la véritable valeur. Un tel système n'est pas autorégulé. Les institutions de commandement traditionnel y jouent un rôle clé.

1.1.2 Le rôle prégnant des monarchies et des chefferies traditionnelles

Très schématiquement, le Cameroun précolonial est structuré en¹⁰

trois grandes zones à la fois humaines et physiques : les savanes du Nord où s'opposent musulmans et païens, le Sud forestier, domaine des Bantou, et l'Ouest, ou plus exactement les hauts plateaux appelés Grassfields (terres herbeuses) à l'originalité si puissante.

Au regard de la tenure foncière traditionnelle, c'est principalement le Roi, le Sultan ou le Chef¹¹, selon les cas, qui assure la gestion des droits sur la terre. Les variations contextuelles relèvent pour l'essentiel de la dichotomie entre les sociétés dites organisées, caractérisées par une emprise forte du pouvoir central sur la gestion des terres, ce qui est notamment le cas dans les féodalités musulmanes du septentrion et les monarchies et dynasties traditionnelles de l'ouest, et les sociétés dites acéphales, caractérisées par un leadership foncier faible, à l'aune du leadership politique global, comme dans les villages païens du nord et la plupart des sociétés bantous du sud forestier et côtier, nonobstant l'existence ci et là que quelques grands chefs mythiques, à l'instar de Rudolph Douala Manga Bell, Martin Paul Samba, Charles Atangana, Manimben, Somo et autres.

9 Terre & Simler (2014:34).

10 Marguerat (1976:1-2).

11 En l'espèce qui peut être chef de village, de canton, de lignage, de famille ou autre.

1.2 La période coloniale

Dans le cadre de la période coloniale, le Cameroun a principalement subi une triple influence : le protectorat allemand de 1884 à 1916, puis le mandat et la tutelle franco-britannique, jusqu'aux indépendances en 1960-1961.

1.2.1 L'héritage allemand

L'héritage allemand consiste principalement en l'instauration de la Commission foncière en 1896, notamment pour combattre la spéculation foncière et assurer le contrôle des ressources foncières des indigènes, tradition qui sera perpétuée par l'institution des diverses commissions foncières actuelles et la mise en place du *Grundbuch*, ou livre foncier en allemand, en vue d'assurer la publicité des droits réels immobiliers. On trouve des traces de cet important legs, dans les dispositions de l'article 2 de l'ordonnance n° 74/1 du 6 juillet 1974 en vertu desquelles font notamment l'objet du droit de propriété privé, « les terres consignées au Grundbuch ». On pourrait également établir un parallèle entre la pratique de la prénotation judiciaire ou inscription conservatoire des droits réels immobiliers, et celle du contredit en droit allemand.

En effet, pour assurer, à titre provisoire, la protection du véritable titulaire du droit, la loi Allemande prévoit l'inscription d'un contredit à l'exactitude du livre foncier. Cette inscription intervient soit sur la base de l'approbation donnée par l'intéressé, soit lorsque cette approbation ne peut être obtenue, à la suite d'une ordonnance provisoire du tribunal. Le titulaire légitime du droit non inscrit ou inexactement inscrit, a la faculté d'obtenir cette ordonnance selon une procédure simplifiée et accélérée, en faisant simplement valoir son droit d'obtenir une rectification du livre foncier de façon plausible. Il suffit, à cet égard, que l'existence du droit invoqué soit rendue vraisemblable, par exemple par une déclaration faite sous serment. Le droit n'a pas à être prouvé. L'inscription du contredit n'empêche pas toute inscription ultérieure, mais elle exclut une acquisition de bonne foi au cas où le titulaire apparent du droit en disposerait.

1.2.2 La touche britannique

La présence britannique au Cameroun a été principalement marquée, au plan de la gestion foncière, par la vassalisation des souverains locaux, qui exerçaient néanmoins au plan local un réel pouvoir d'administration foncière dans le cadre de l'*indirect rule*, notamment en tant que juges de premier ressort de tous les litiges fonciers avant la saisine des juridictions de droit moderne, par le Gouverneur de la République Fé-

dérale du Nigéria et la dualité des statuts et des régimes fonciers. Avec l'avènement de l'unification en 1972, les pouvoirs desdits souverains locaux seront transférés à l'Administration qui va les exercer désormais dans le cadre des commissions foncières présidées par les autorités administratives. Concernant la dualité des statuts fonciers, sous administration coloniale anglaise, la législation foncière distingue à partir de 1927 deux catégories de terres. La première comprend les terres ex-ennemies (*Freehold Lands*) constituées des vastes plantations allemandes anciennement dites 'vacantes et sans maître', donc les terres de l'État. La deuxième englobe toutes les terres coutumières *Native Lands* occupées par les autochtones. Il s'agit essentiellement de portions de terre stériles et dispersées.¹² Les différents textes en vigueur organisaient une tenure foncière articulée autour de deux principaux piliers que sont notamment le régime du *right of occupancy* dédié aux aborigènes et celui de l'*autorisation of occupancy*, sanctionné par un *certificate of occupancy*, destiné aux étrangers.¹³ Ce *certificate of occupancy* sera éligible à la transformation en titre foncier, dans le cadre d'un délai de dix ans pour les terrains en zone urbaine et 15 pour les terrains en zones rurales, après l'avènement de l'ordonnance n° 74/1 du 6 juillet 1974 fixant le régime foncier.

1.2.3 Le système français

Le système colonial français, quant à lui, a été principalement caractérisé, notamment en marge de la poursuite de la domanialisation des terres, par l'instauration, à la faveur de deux décrets successifs du 21 juillet 1932, d'une part, d'un régime de la constatation des droits fonciers indigènes, sanctionné par la délivrance d'un livret foncier qui bénéficiera par la suite du régime de la transformation en titre foncier suite à l'avènement de l'ordonnance n° 74/1 susmentionnée ; d'autre part, du régime foncier de l'immatriculation, inspiré de l'*Act Torrens*, d'origine australienne. Le régime foncier de l'immatriculation, tant par voie directe que par voie de concession, actuellement pratiqué au Cameroun, est profondément tributaire de ce texte.

1.3 La période postcoloniale

Quant à la période post coloniale, celle-ci est principalement caractérisée par un processus de camerounisation du régime foncier et domanial notamment sanctionné par les textes de loi suivants : la loi n° 59/47 du 17 juin 1959 portant organisation doma-

12 Tjouen (1981:30).

13 Lire à ce propos, Ngwasiri Nforti (1980).

niale et foncière ; le décret-loi n° 63/2 du 9 janvier 1963 fixant le régime foncier et domanial au Cameroun oriental ; la loi n° 66/LF/4 du 10 juin 1966 réglementant la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique dans l'État fédéré du Cameroun oriental ; les ordonnances de 1974 fixant le régime foncier et domanial. Il s'agit en l'occurrence de trois ordonnances qui sont : l'ordonnance n° 74/1 du 6 juillet 1974 fixant le régime foncier ; l'ordonnance n° 74/2 du 6 juillet 1974 fixant le régime domanial ; l'ordonnance n° 74/3 du 6 juillet 1974 fixant le régime des expropriations et des indemnisations.

Ces ordonnances seront complétées le 27 avril 1976 par trois décrets numéros 76/165, 76/166 et 76/167 fixant respectivement les conditions d'obtention du titre foncier, les modalités de gestion du domaine national et les modalités de gestion du domaine privé de l'État. La dernière ordonnance citée sera ultérieurement modifiée, par la loi n° 85/09 du 4 juillet 1985 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique et aux modalités d'indemnisation, dont les modalités d'application sont fixées par les dispositions du décret n° 87/1872 du 16 décembre 1987.

2 La substance des régimes

En vertu des ordonnances susmentionnées et des textes pris pour leur application, la gouvernance foncière au Cameroun est tributaire des statuts des terrains qui relèvent de trois principales catégories qui sont les terrains du domaine public, les terrains du domaine privé et les terrains du domaine national.

2.1 Les statuts des terrains

Les terrains du domaine privé font partie de la propriété privée et/ou font l'objet d'un titre foncier. Les terrains du domaine public sont par nature ou par destination destinés au public ou à l'usage du public. Les terrains du domaine national ne font partie ni de l'une ni de l'autre catégorie de terrain.

En effet par domaine national, il faut entendre les terrains qui appartiennent à la nation et qui sont en conséquence le lieu d'expression de tous les droits et de toutes les prétentions légitimes de toutes les catégories d'acteurs, que ce soit l'État, les collectivités coutumières, les personnes physiques et morales. Le Cameroun fait ainsi partie, notamment avec le Niger, le Sénégal, le Togo et certains autres États post coloniaux, des pays qui ont opté dans les années 60 et 70 pour l'institution d'un domaine national. Ce dernier se situe à l'intersection d'un domaine public insusceptible d'appropriation privée et des différents domaines privés, sur lesquels les propriétaires peuvent exercer en toute plénitude leurs prérogatives en termes d'usage (*usus*),

d'exploitation (*fructus*) et d'aliénation ou de disposition (*abusus*), à condition que cet exercice ne soit pas en contradiction avec la loi.

2.2 Le régime des transactions

Diverses opérations et transactions peuvent ainsi être exercées librement sur le domaine privé des personnes physiques ou des personnes morales, tant publiques que privées, à l'instar des morcellements ou des mutations de titres fonciers sanctionnant les ventes de gré à gré ou par adjudication, dons ou legs, des fusions des parcelles contiguës, l'inscription des hypothèques tenant lieu de sûretés réelles en matière foncière. En marge de ces diverses procédures, les terrains relevant du domaine privé de l'État peuvent faire l'objet de cession à des services ou organismes publics, d'affectation auxdits services ou à la réalisation des projets d'intérêt public, d'attribution en participation au capital des entreprises publiques. Les dépendances du domaine public aussi bien artificiel constitué notamment des routes et de leurs emprises, des marchés, des halles et des espaces publics, des conduites d'eau et d'énergie, que naturel comprenant les emprises fluviales, lacustres et maritimes paraissent quant à elles faiblement ou insuffisamment exploitées, au regard du fort potentiel qu'elles représentent.

L'appropriation des terres à partir domaine national, dont la gestion incombe à l'État, se fait à la faveur de deux principales procédures que sont notamment la concession et l'immatriculation directe. A travers la concession, l'attributaire bénéficie tout d'abord d'une concession provisoire qui lui permet dans un intervalle déterminé de temps de réaliser son projet afin de pouvoir bénéficier à terme d'une concession définitive qui débouche sur l'immatriculation du terrain concerné ou d'un bail ordinaire ou emphytéotique en vue d'une exploitation durable dudit terrain.

L'immatriculation directe est ouverte aux collectivités coutumières, leurs membres ou les personnes physiques ou morales de nationalité camerounaise ayant mis en valeur le terrain en cause avant le 5 août 1974, date de publication de l'ordonnance n° 74/1 du 6 juillet 1974 fixant le régime foncier de s'y faire établir des titres fonciers. Cette procédure, à l'instar d'autres dispositions du régime foncier qui confèrent un droit d'usage, de chasse et de cueillette aux collectivités coutumières et à leurs membres sur les terres qu'elles occupent ou exploitent, consacrent la coexistence entre un droit législatif moderne faisant du titre foncier la certification officielle de la propriété immobilière et le prérequis à toutes transactions concernant notamment les actes constitutifs, translatifs ou extinctifs de la propriété qui doivent à peine de nullité être établis en la forme notariée, et le droit coutumier fondé sur des usages ou des transactions qui tirent leur essence de la coutume et en vertu de laquelle les collectivités coutumières se considèrent comme propriétaires légitimes des espaces qu'elles occupent et qu'elles peuvent en conséquence exploiter ou gérer selon leurs

propres règles et traditions, sans s'embarrasser de la contrainte préalable de se faire établir des titres fonciers qui limiteraient du reste leurs droits fonciers.

2.3 Les questions de gouvernance foncière

La coexistence, entre un droit traditionnel d'essence coutumière et un droit moderne d'essence républicaine et législative est donc loin d'être harmonieuse et en partie à l'origine des conflits multiformes qui portent tant sur les contestations des limites entre les villages, les localités et les circonscriptions, les limites administratives ne correspondant pas toujours aux limites ancestrales ou traditionnelles, les conflits ethniques d'appropriation des terres, les conflits entre agriculteurs et éleveurs pour la maîtrise des espaces.

Par-delà ces conflits et dans leur prolongement, le domaine national apparaît ainsi comme une sorte de zone grise où se pratiquent et se développent la spéculation foncière permettant à des opérateurs de conclure ou non des arrangements avec les propriétaires dits coutumiers des terres à l'effet de les immatriculer sans mise en valeur probante et revendre les parcelles, les immatriculations de grandes superficies qui prospèrent selon le même mode opératoire, les accaparements de terre par des personnes n'ayant aucun lien avec les localités mais qui s'y implantent ou les immatriculent en se servant de la force de l'argent et du manteau républicain, les immatriculations multiples des mêmes espaces, sans oublier les occupations anarchiques des terres qui loin de se cantonner au domaine national, sévissent également sur les terres privées ou immatriculées et le domaine public, via l'occupation des emprises, des marécages, des flancs de collines ou de montagnes, les constructions sur les zones non constructibles, etc.

Il en résulte d'importants désordres, générateurs de multiples litiges fonciers qui constituent environ 85% du rôle des juridictions administratives et 65% de celui des juridictions judiciaires et qu'il importe de juguler harmonieusement.

3 Le règlement des litiges

Le règlement des litiges se fait sur la base d'un certain nombre de recours intentés aussi bien devant l'Administration que devant les juridictions compétentes.

3.1 Les recours administratifs

Les recours administratifs dans le cadre du règlement des litiges fonciers et domaniaux relèvent de la compétence de trois principales instances que sont notamment :

la commission consultative, les Gouverneurs de région et le Ministre des domaines, du cadastre et des affaires foncières.

3.1.1 Le rôle des commissions consultatives

Conformément aux dispositions de la loi n° 19 du 26 novembre 1983, modifiant et complétant celles de l'article 5 de l'ordonnance n° 74/1 du 6 juillet 1974 fixant le régime foncier, en son article 3 :

Les compétences des juridictions judiciaires et celles des Commissions Consultatives ... en matière de règlement des litiges fonciers sont définies comme suit :

a) relève de la compétence des Commissions Consultatives, le règlement des litiges fonciers ci-après :

- les oppositions à l'immatriculation en instance au service des domaines à l'entrée en vigueur de la présente ordonnance ;
- les oppositions à l'immatriculation des terrains formulées dans le cadre de l'application du décret prévu à l'article 7 de la présente ordonnance ;
- toutes les revendications ou contestations d'un droit de propriété sur les terrains non-immatriculés introduites par les Collectivités ou les individus devant les tribunaux.

b) est de la compétence des Juridictions judiciaires, le règlement de tous les autres litiges fonciers à l'exclusion de ceux relatifs aux conflits frontaliers.

Concernant tout d'abord les oppositions et les demandes d'inscription des droits sur le titre foncier, les personnes intéressées, notamment lorsque leurs droits sont menacés dans le cadre d'une procédure d'immatriculation, peuvent y faire obstacle en intentant une opposition ou une demande d'inscription des droits. L'opposition ou la demande d'inscription des droits est adressée au Sous-Préfet du lieu de situation du terrain avant la descente de la commission consultative pour le constat des mises en valeur ou au Conservateur foncier qui dispose d'un registre spécialisé à cet effet. L'initiateur de la procédure d'immatriculation en est alors notifié en vue, soit de produire une main levée d'opposition dans un délai de 30 jours, soit d'y acquiescer.

3.1.2 Les prérogatives des gouverneurs de région

En cas de persistance du conflit, l'affaire est portée à la connaissance du gouverneur de région territorialement compétent.

En effet, conformément aux dispositions de l'article 20 du décret n° 76/165 du 26 avril 1976 mentionné ci-dessus :

- (1) Les oppositions ou demandes d'inscription de droits non levées à l'expiration du délai prévu à l'article 18 alinéa (2) ci-dessus, sont soumises au Gouverneur territorialement compétent pour règlement après avis de la Commission Consultative.

(2) Sur proposition du Chef du Service Régional des Affaires Foncières, le Gouverneur peut par arrêté, selon le cas, autoriser le Conservateur Foncier :

- Soit à immatriculer le terrain au nom du requérant, avec inscription des droits, le cas échéant ;
- Soit à faire exclure, avant immatriculation, la parcelle contestée ;
- Soit enfin à rejeter la demande d'immatriculation.

(3) La décision du Gouverneur est susceptible de recours hiérarchique devant le Ministre chargé des Affaires Foncières. »

3.1.3 Les compétences du Ministère des domaines, du cadastre et des affaires foncières (MINDCAF)

En marge de l'examen des recours hiérarchiques intentés contre les décisions des Gouverneurs de région en matière de règlement des oppositions ou des demandes d'inscription des droits, le Ministre des domaines, du cadastre et des affaires foncières est chargé de l'examen de divers recours dans le cadre du contentieux foncier et domanial.

Le fondement de cette compétence se situe en partie dans la règle du recours gracieux préalable, en vertu de laquelle, tout recours juridictionnel devant le Tribunal administratif est subordonné à une saisine préalable et obligatoire de l'administration.¹⁴

Les recours portés à la connaissance du MINDCAF sont notamment les suivants :

- le recours en retrait de titre foncier ;
- le recours en constat de nullité de titre foncier ;
- le recours en rectification du titre foncier ; et
- les recours divers en annulation ou en rectification des actes liés à la gestion du régime foncier et domanial.

Le recours en retrait de titre foncier est le principal recours en cas de faute de l'administration, de vice de procédure ou de fraude. Dans ce cadre, le ministre chargé des affaires foncières organise des investigations par tout moyen pertinent et procède, lorsque les faits sont avérés, au retrait du titre foncier en cause. Le Ministre doit pour cela être saisi dans le délai réglementaire de trois mois à compter de la date à laquelle ce titre foncier a été établi ou à défaut, lorsque la victime en a eu connaissance. Cette exigence de respect des délais n'est pas de rigueur lorsque le recourant excipe la fraude et que celle-ci peut être prouvée par des documents authentiques. La procédure de retrait du titre foncier est organisée par les dispositions des articles 2, alinéas 3, 4 et 5 du décret n° 76/165 fixant les conditions d'obtention du titre foncier.

14 Voir sur cette question : Nlep (1986:259) et Binyoun (2016:28-30).

En marge du retrait, la procédure de constat de nullité d'ordre public de titre foncier a été instituée pour armer l'administration face à des situations d'incongruité manifestes et inadmissibles juridiquement. En vertu des dispositions de l'article 2, alinéa 6, du décret n° 76/165 du 27 avril 1976 susvisés, un titre foncier est nul d'ordre public dans quatre principaux cas, à savoir :

- quand plusieurs titres fonciers sont établis sur la même parcelle de terrain. Ils sont déclarés nuls de plein droit. Les procédures sont réexaminées et un nouveau titre foncier est établi au profit du légitime propriétaire ;
- lorsque un titre foncier est établi en partie ou en totalité sur le domaine public ;
- quand le titre foncier est établi en partie ou en totalité sur le domaine privé de l'État ou d'une personne morale de droit public ; ou
- si le titre foncier est établi, sans suivi d'une quelconque procédure ou par une autre procédure que celle prévue à cet effet.

Le recours en rectification de titre foncier est prévu par les articles 39 à 40 du décret n° 76/165 susmentionné, la rectification consistant en la correction des omissions ou erreurs commises dans le titre de propriété ou dans les inscriptions dans le livre foncier. La rectification peut être opérée d'office par le conservateur foncier sous sa responsabilité, en cas d'erreur commise par lui-même ou un de ses prédécesseurs dans les documents ayant servi à l'établissement du titre foncier. Lorsque la rectification porte atteinte aux droits des tiers, elle est autorisée par un décret du Premier ministre.

Les décisions du Ministre sont susceptibles de recours devant les juridictions compétentes.

3.2 Les recours juridictionnels

Les recours juridictionnels sont principalement de deux ordres, à savoir les recours relevant de la compétence des juridictions judiciaires et les recours relevant des juridictions administratives.

3.2.1 Les juridictions judiciaires

Les juridictions judiciaires sont compétentes pour connaître des recours concernant les cas ci-après :

- Le dol : en l'espèce, le décret n° 76/165 du 27 avril 1976 fixant les conditions d'obtention du titre foncier, en son article 2, alinéas 1 et 2, dispose que :

Toute personne dont les droits ont été lésés par suite d'une immatriculation, n'a pas de recours sur l'immeuble, mais seulement en cas de dol, une action en dommage-intérêts contre l'auteur du dol.

L'action est portée devant la Juridiction civile du lieu de situation de l'immeuble.

- La résolution d'une vente : ce contentieux est régi par les dispositions de l'article 24 du décret n° 76/165 du 26 avril 1976 mentionné ci-dessus. L'action est portée devant la juridiction civile du lieu de situation de l'immeuble. En cas de résolution de la vente, l'immeuble est muté au profit du propriétaire initial.
- Les litiges nés des transactions immobilières privées : le règlement des litiges nés des transactions immobilières privées se fait conformément aux dispositions de l'article 8 de l'ordonnance n° 74/1 du 6 juillet 1974 fixant le régime foncier et de celles de la loi n° 19 du 26 novembre 1983 susmentionnée.
- La répression des atteintes à la propriété foncière et domaniale : Cette répression se fait en application de la loi n° 80/22 du 14 juillet 1980. Ladite loi prévoit des cas de nullité des actes, des amendes et des sanctions diverses relevant de la compétence du Juge judiciaire.
- L'emprise et la voie de fait administrative : conformément aux dispositions de l'article 3, alinéa 2, de la loi n° 2006/022 du 29 décembre 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement des tribunaux administratifs, les tribunaux de droit commun connaissent des emprises et des voies de fait administrative et ordonnent toute mesure pour qu'il y soit mis fin. Toutefois, en vertu de l'alinéa 3, « Il est statué par la Chambre administrative de la Cour suprême sur l'exception préjudicielle soulevée en matière de voie de fait administrative et d'emprise ».
- Le contentieux de l'authenticité et de la validité des actes produits dans le cadre des procédures domaniales, cadastrales et foncières : lorsqu'on conteste l'authenticité ou la validité d'un acte produit dans le cadre des procédures susmentionnées, le contentieux qui en résulte relève de la compétence du Juge judiciaire. Il en est ainsi notamment lorsqu'est mis en cause la véracité des mentions, constats ou assertions contenues dans un procès-verbal de bornage ou dans le cadre de l'inscription en ou de faux contre les actes établis par le Conservateur foncier ou les responsables assermentés du cadastre.
- L'édiction des mesures conservatoires ou d'urgence : Il s'agit notamment, d'une part, de l'ordonnance autorisant l'établissement d'un *duplicatum* de titre foncier ; d'autre part, de l'ordonnance de prénotation judiciaire. Le régime concernant cette dernière ordonnance demeure fixé, par défaut, par les dispositions du décret formellement abrogé du 21 juillet 1932 instituant au Cameroun le régime foncier de l'immatriculation, notamment en ses articles 163, 168 et 169. Deux principales étapes sont observées dans le cadre de la pratique camerounaise : l'obtention d'une ordonnance de prénotation judiciaire

chez le juge de référé, en l'occurrence le Président du tribunal de première instance du lieu de situation de l'immeuble ; et l'assignation en validité de prénotation chez le même juge dans le délai de vingt jours mentionnés ci-dessus, en vue d'une inscription définitive jusqu'à extinction de l'affaire.

- Les voies d'exécution : la saisie immobilière. Cette dernière consiste pour le créancier titulaire d'un titre exécutoire, à faire mettre sous mains de justice un ou plusieurs immeubles appartenant à son débiteur, à les faire vendre le moment venu et à se faire payer sur le prix. Cette procédure est aujourd'hui organisée par les dispositions de l'Acte uniforme OHADA du 10 avril 1998 portant organisation des procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution.

3.2.2 Les juridictions administratives

Les juridictions en cause sont principalement les Tribunaux administratifs et la Chambre administrative de la Cour suprême. Les Tribunaux administratifs sont des juridictions inférieures en matière de contentieux administratif. Ils connaissent en premier ressort des différents recours dont l'examen est précédemment porté à la connaissance du Ministre des domaines, du cadastre et des affaires foncières.

La chambre administrative quant à elle est compétente pour connaître :

- des pourvois formés contre les décisions rendues en dernier ressort par les juridictions inférieures en matière de contentieux administratif ;
- des exceptions préjudicielles soulevées en matière de voie de fait et d'emprise devant les juridictions inférieures en matière de contentieux administratif ; et
- de toute autre matière qui lui est expressément attribuée par la loi.

Dans le prolongement de la Chambre administrative se situent les interventions de la formation des chambres réunies et celle de la formation des sections réunies.

Néanmoins, ce nouvel attelage comprenant les Tribunaux administratifs à la base et une pluralité d'instances au niveau de la Cour suprême, qui exercent leurs compétences sur la base des différentes voie de recours dont peuvent se prévaloir les justiciables à l'instar de l'appel, l'opposition, la tierce opposition, le pourvoi, le recours en rectification, est certes de nature à renforcer le maillage juridictionnel du territoire en rapprochant les justiciables des instances judiciaires, mais il demeure pour le moins insuffisant à juguler les nombreux problèmes que soulève la gestion foncière et domaniale au Cameroun et qui rendent nécessaire la mise en œuvre des réformes.

4 Les reformes et perspectives

La finalité des réformes est d'assainir l'environnement du foncier, de moderniser le droit, de rationaliser les procédures domaniales, cadastrales et foncières. Les ordonnances n° 74/1 et 74/2 du 6 juillet 1974 qui constituent le socle du régime foncier et domanial ne sont certainement pas des fossiles juridiques. Mais elles ont près de cinquante ans d'existence et ont montré leur impotence à contrer tous les phénomènes et les désordres fonciers ci-devant relevés. Leur mise en œuvre n'est même demeurée que parcellaire, puisque des textes importants d'application, à l'instar des textes sur les inscriptions conservatoire (la prénotation judiciaire), suite à l'abrogation du décret colonial du 21 juillet 1932 et du décret régissant la gestion du domaine public n'ont jamais été édictés, entretenant ainsi des vides juridiques préjudiciables à la bonne gouvernance foncière sur ces matières.

Par ailleurs, le foncier au Cameroun est régi par une panoplie de textes complexes et pas faciles d'appropriation pour le profane et certains acteurs du secteur. La gestion de la terre s'est longtemps faite par prélèvements successifs des populations et des opérateurs, sans planification stratégique. Les critères d'âge retenus en 1974 pour discriminer les collectivités coutumières des autres occupants est aujourd'hui très largement dépassé et source de controverses. La croissance démographique (plus de 3%) et ses corollaires aux plans économique, social et urbanistique, ajouté à la bureaucratie foncière, ont engendré de nombreuses pesanteurs dans la conduite des procédures. L'infrastructure cadastrale qui tient lieu de substrat technique à la gestion foncière n'a pas été mise en place depuis les indépendances.

Il importe en conséquence, de bien maîtriser les limites du territoire de l'État, des circonscriptions administratives, des terroirs, des villes et des villages. De mettre en place un système de coordonnées infaillibles pour la délimitation des parcelles et éviter ainsi les doubles bornages et les superpositions de titres. D'informatiser et de numériser les procédures pour les rendre plus fiables et fluides, les simplifier et en raccourcir les délais en vue notamment de faciliter l'accomplissement des transactions foncières et améliorer le climat des affaires. Il faudrait sanctuariser l'environnement du crédit hypothécaire, qui devrait se construire autour des titres fonciers ou de propriétés véritablement inattaquables, intangibles et définitifs et en élargir la sphère et en y intégrant autant que faire se peut les concessions et les baux domaniaux sur le modèle de la loi française de 1994 et, dans le même ordre d'idées d'assurer la maîtrise des coûts et la rentabilité des transactions foncières par une fiscalité appropriée. Tout en préservant naturellement les droits des couches vulnérables de la population que sont notamment les jeunes, les femmes, les populations autochtones et stopper le développement anarchique des villes par des politiques d'allocation et d'aménagement de l'espace appropriées. Il faudrait dans cette perspective renforcer la coexistence harmonieuse entre le foncier rural et le foncier urbain et, de façon générale, entre les systèmes modernes et traditionnels de tenure foncière. Ce qui ne si-

gnifie certainement pas un retour en arrière à des systèmes de ‘droit personnel’ fondés sur des pratiques féodales surannées mais la poursuite des efforts en vue de la garantie des ‘droits réels’ en organisant un savant dosage entre ce qui relève des droits individuels et ce qui ressortit aux droits collectifs.

Le Cameroun a certainement fait d’énormes progrès sur ces différents plans. Le réseau géodésique unique de référence matérialisé au sol est en cours de mise en place pour asseoir une meilleure délimitation des espaces et donner une fiabilité millimétrique au système de coordonnées désormais en vigueur. Mais il faut mener rapidement à terme un tel projet dont le caractère structurant n’échappe à personne et mettre en place les financements nécessaires. La loi n° 2011/008 du 6 mai 2011 d’orientation pour l’aménagement et le développement durable du territoire au Cameroun permet d’envisager la mise en œuvre d’une politique nationale d’aménagement fondée sur des choix stratégiques clairement identifiés et celle n° 2013/011 du 16 décembre 2013 sur les zones économiques est porteuse de perspectives heureuses et audacieuses en la matière. La taxe foncière est désormais une réalité vivante notamment dans nos cités, aussi bien pour les propriétaires de droit que pour les occupants de fait. La loi sur la copropriété du 21 décembre 2010 et ses textes d’application organisent la possibilité pour une pluralité de personnes de devenir propriétaire de lots ou d’appartements sur les immeubles bâtis ou des ensembles immobiliers communs. Toutefois, il faudrait avant et par-dessus tout, une politique et une législation foncière adéquate. Et c’est l’immense challenge du processus de réforme en cours.

Bibliographie indicative

- Binet, J, 1951, Droit foncier coutumier au Cameroun, Extrait du 18 *Monde non Chrétien*, http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/pleins_textes_5/b_fdi_02-03/03674.pdf, consulté le 19 février 2018.
- Binyoun, J, 2016, Séminaire sur la défense des intérêts de l’État en justice à l’intention des responsables du Ministère des domaines, du cadastre et des affaires foncières, mars 2016, cahier du participant.
- Gourou, P, 1970, *L’Afrique*, Paris, Hachette.
- Marguerat, Y, 1976, *Les peuples du Cameroun*, Paris, ORSTOM.
- Ngwasiri Nforti, C, 1980, The impact of the present land tenure reforms in Cameroon on the former west Cameroon, 2 *Revue Camerounaise de Droit*, Edition clé, 19.
- Nlep, RG, 1986, *L’administration publique camerounaise : contribution à l’étude des systèmes africains d’Administration publique*, Paris, LGDJ.
- Terre, F & P Simler, 2014, *Droit civil : les biens*, 9e édition, Paris, Dalloz.
- Tjouen, AD, 1981, *Droits domaniaux et techniques foncières en droit camerounais (étude d’une réforme législative)*, Paris, Economica.