

SOMMAIRE

RÉSUMÉ EXÉCUTIF	5
INTRODUCTION	6
MÉTHODOLOGIE	7
1. BREF HISTORIQUE DE L'ÉVOLUTION DU CADRE JURIDIQUE DU FONCIER CAMEROUNAIS	8
2. ÉVALUATION BRÈVE DES FORCES ET FAIBLESSES DE LA LÉGISLATION EN VIGUEUR	11
2.1. La reconnaissance des droits, la consultation, indemnisation, partage des bénéfices, voies de recours	11
<i>a. Le droit d'être propriétaire de la terre</i>	11
<i>b. Le droit d'utiliser la terre</i>	12
<i>c. Le droit de participer à la gestion de la terre</i>	13
<i>d. Les voies de recours</i>	14
2.2. Contradictions entre le régime foncier et les régimes relatifs aux autres ressources naturelles	14
3. APERÇU DE LA DIVERSITÉ DES QUESTIONS COUVERTES	16
4. SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS	20
5. LES QUESTIONS OUBLIÉES	23
6. LES QUESTIONS À TRANCHER	28
CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	29

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Le Cameroun s'est engagé dans une réforme foncière, instruite en janvier 2011 par le Chef de l'État, initialement dans le but de faciliter l'accès des investisseurs à la terre, afin de développer l'agriculture dite « *de seconde génération* ». L'administration ayant eu la judicieuse idée d'ouvrir le processus aux contributions de la société civile, cette dernière a pu formuler plusieurs propositions, de façon isolée ou coordonnée. Sur le plan historique, la gestion du foncier est marquée par les conflits entre les droits traditionnels et le droit étatique, qui divergent sur les questions de la reconnaissance de la propriété coutumière des terres. Depuis la période coloniale, le droit étatique a ainsi considérablement réduit à la fois l'étendue et la substance des droits des communautés sur les terres, et la réforme en cours fournit une opportunité de réexaminer ce dispositif. Les textes régissant le foncier en ce moment présentent quelques faiblesses, dues en grande partie au fait que leur ossature principale est vieille de quarante-cinq ans, date de la dernière réforme en profondeur sur ces questions : il s'agit essentiellement de faiblesses dans la reconnaissance des droits fonciers, dans la reconnaissance et la mise en œuvre efficaces des droits procéduraux (consultation, participation publique, accès à la justice), et dans des questions essentielles tels l'indemnisation et le partage des bénéfices tirés de la gestion des ressources foncières. On note également des contradictions entre les différents textes relatifs à la gestion des ressources naturelles (forêts, foncier, mines, environnement).

L'analyse des propositions de la société civile révèle son intérêt pour des questions relatives au processus de la réforme (inclusivité, transparence), à la reconnaissance des droits fonciers (droits collectifs des communautés rurales, droits individuels de leurs membres, droits des groupes marginalisés : éleveurs nomades et autochtones des forêts, femmes et jeunes notamment), à la simplification des procédures foncières et à l'amélioration du fonctionnement de l'administration. Les principales propositions formulées portent sur le résultat attendu de la réforme (un document de politique foncière et des textes législatifs et réglementaires), et sur le contenu des textes, qui devraient simplifier l'accès des individus à la propriété foncière, ainsi que la protection des populations contre les acquisitions de leurs terres coutumières. Il est également proposé un renforcement des institutions de gouvernance foncière, et la protection des victimes des expropriations abusives, la reconnaissance et la protection des droits fonciers coutumiers individuels et collectifs, la protection des droits fonciers des groupes marginalisés et l'amélioration de la gestion des conflits liés aux terres.

En raison de l'absence de coordination entre les rédacteurs des différentes propositions, on note des contradictions entre elles, et des questions non évoquées, malgré leur pertinence pour la réforme dans le contexte camerounais. Le projet LandCam dispose d'une opportunité de renforcer la cohérence desdites propositions, et de les compléter pour couvrir l'ensemble des questions qui permettraient une réforme foncière en profondeur, comme celle envisagée au Cameroun. Des recommandations sont enfin formulées à l'endroit du projet pour procéder à des tests des principales propositions visant à assurer la reconnaissance et la protection des droits fonciers des communautés, et à faire porter les nouvelles propositions consolidées par une vaste coalition d'acteurs de la société civile.

INTRODUCTION

La réforme foncière a été instruite par le président de la République à l'occasion du comice agro-pastoral d'Ebolowa en janvier 2011. A l'origine, elle avait pour objectif de favoriser l'accès des investisseurs aux terres, pour le développement de l'agriculture de « deuxième génération », mécanisée et intensive, et nécessitant de vastes superficies de terres.

Le processus de révision a donné lieu à de nombreux débats publics, organisés sur l'initiative de l'Administration, du Parlement, des autorités traditionnelles, de l'Université ou de la société civile (nationale et internationale). Ces débats ont débouché sur une évaluation de la situation foncière dans le pays, et de la capacité de la législation en vigueur à répondre aux défis fonciers actuels. Sur cette base, des propositions ont été formulées pour la réforme. Ces propositions ont pris plusieurs formes :

- Des propositions structurées, préparées dans le cadre d'un appui technique et/ou financier apporté à des acteurs locaux par des institutions. C'est le cas de la coalition de l'Initiative des Droits et Ressources (RRI), et du projet Programme d'Appui à la Société Civile (PASC), financé par l'Union européenne ;
- Des rapports institutionnels ;
- Des propositions individuelles d'organisations isolées ;
- Des études de chercheurs isolés sur des thématiques pertinentes pour la réforme.

L'objectif de la présente étude est de procéder à une compilation et à une analyse des propositions formulées par la société civile pour la réforme foncière, ceci pour :

- a. Identifier et répertorier les propositions, les domaines couverts et les domaines pertinents mais non (suffisamment) couverts ;
- b. Analyser le contenu des propositions pour en évaluer la capacité à répondre à tous les défis, et leur cohérence entre elles ;
- c. Formuler, à l'endroit du projet LandCam, des recommandations et des stratégies visant à appuyer la prise en compte de ces propositions.

MÉTHODOLOGIE

La méthodologie a consisté en les étapes suivantes : (1) collecte et analyse des propositions formulées par les organisations de la société civile entre 2012 (date des premières propositions) et 2018 ; (2) identification des questions susceptibles d'être abordées dans le cadre d'une réforme foncière ; (3) identification des questions importantes dans le contexte du Cameroun, et non prises en compte par les propositions. Certaines de ces questions proviennent des engagements internationaux de l'État.

Ces propositions seront analysées ici, afin d'évaluer la portée des thématiques qu'elles recouvrent (1), leur cohérence (cohérence interne, et cohérence entre propositions émanant d'acteurs différents) (2) ; et d'identifier les questions pertinentes pour la réforme foncière au Cameroun, mais non couvertes (3). Le rapport se termine par une série de recommandations pour le projet LandCam (4).

1

BREF HISTORIQUE DE L'ÉVOLUTION DU CADRE JURIDIQUE DU FONCIER CAMEROUNAIS¹

La colonisation s'est traduite au Cameroun par un bouleversement des modes de vie et de la régulation des rapports des populations à la terre et aux ressources. Les rois Douala de la côte camerounaise avaient tenté de préserver leur contrôle sur la terre et les ressources du territoire, dans leurs relations avec l'administration allemande à l'occasion de la signature du Traité Germano-Douala de juillet 1884. Conscients de l'importance centrale du foncier dans le maintien de la cohésion sociale et de leur autorité, et sans doute dans un souci de prévention des conséquences de cette désorganisation dans le domaine foncier, les chefs de côte avaient émis le souhait de conserver sous leur contrôle la gestion de la terre. D'après l'article 3 de ce texte : « *les terres des villes et villages de Cameroons Towns demeureront la propriété privée des autochtones* ». Une fois l'accord entériné par la couronne germanique, il a servi de prétexte aux opérations d'annexion de l'*hinterland*, conformément aux conclusions du Traité de Berlin de 1885.

Perçu par l'Allemagne comme une colonie de production pouvant accueillir de nombreux colons, le Cameroun pouvait difficilement échapper à une refonte en profondeur des règles régissant la gestion des terres et des ressources naturelles. La nouvelle administration coloniale a donc, très tôt, légiféré en matière foncière.

Le résultat a été une réduction sensible des droits des communautés sur les terres et les ressources, réduction qui s'est accentuée après l'indépendance.

Les droits fonciers des communautés locales se sont alors retrouvés réduits, à la fois dans leur substance et sur l'étendue des terres sur laquelle ils s'exercent. Le recours à la notion de « *terres vacantes et sans maître* » a montré une compréhension limitée de l'administration coloniale sur les modes d'utilisation des terres par les communautés : l'administration n'inclut en effet dans leur propriété que les terres utilisées à des fins agricoles, négligeant tous les autres usages non agricoles, et surtout les espaces relevant de la propriété collective (zones de chasses, sites des rites et des cultes, zones de collecte des projets forestiers de toute nature, etc.). Cette conception restrictive de la propriété foncière des communautés a permis de réduire une proportion importante des terres appartenant, et les a placées sous le contrôle de l'administration coloniale, qui pouvait les céder à des exploitants étrangers.

Dans ce contexte, la propriété coutumière reste présente, et elle est reconnue par l'article 1er du décret de 1896, qui exclut de la catégorie des terres « *vacantes et sans maître* » celles sur lesquelles « *les particuliers ou les personnes morales, les chefs ou les communautés indigènes, pourront éventuellement prouver des droits de propriété ou d'autres droits réels...* ». En même temps qu'il opère une prise de possession des terres réputées vacantes et sans maître sur le territoire, cet article consacre la reconnaissance de la propriété foncière coutumière au bénéfice des « *chefs ou communautés*

1 Tiré de Samuel Nguiffo, Pierre-Etienne Kenfack, Nadine Mballa, « L'incidence des lois foncières historiques et modernes sur les droits fonciers des communautés locales et autochtones du Cameroun », Forest Peoples Program, 2009

indigènes ». Les droits ainsi reconnus ne peuvent en effet exister qu'en vertu du droit coutumier, le décret de 1896 étant le premier texte de droit écrit ayant vocation à régir le foncier sur l'ensemble du territoire du Cameroun. La substance des droits en question est précisée : il s'agit des droits de propriété et des autres droits réels.

Cette reconnaissance des droits fonciers coutumiers restera constante dans le droit colonial au Cameroun, et sera confirmée dans la loi du 17 juin 1959 portant organisation domaniale et foncière, dont l'article 3 est 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 ».

Lorsque le Cameroun accède à l'indépendance, l'ambition des dirigeants du pays est de modifier le régime foncier en vigueur, qui fait cohabiter le droit traditionnel avec le droit moderne, pour en adopter un nouveau, tenant compte des impératifs de développement et de construction nationale.

Le pays étant composé de deux États fédérés, la question n'était cruciale que pour la partie francophone dite « *Cameroun oriental* » car, dans la partie anglophone, la « *Land Native Right Ordinance* » en vigueur au Nigeria et dont l'application est étendue au Cameroun sous administration britannique, ne contrarie pas les desseins des autorités du pays. Elle ne faisait des populations locales et autochtones que de simples usufruitières des terres qu'elles exploitent.

La réunification de l'État en 1972 donne l'occasion aux dirigeants de l'État unitaire d'adopter un régime foncier et domanial unique pour l'ensemble du territoire. Ils le feront à travers trois grandes ordonnances prises le 6 juillet 1974, que des textes postérieurs compléteront.

Sans doute l'ambition des réformateurs était-elle de mettre sur pied une réforme foncière moderne, favorisant l'intégration nationale et le développement du pays. A l'arrivée, le résultat s'est avéré désastreux pour les populations locales et autochtones, qui subissent une quasi-négation de leurs droits sur les terres car ces textes post-indépendance opèrent une suppression de la notion de propriété coutumière, et facilitent l'expropriation des populations locales et autochtones qui ont réussi l'exploit de devenir propriétaires.

La loi du 17 juin 1959 portant organisation domaniale et foncière avait renforcé les droits des populations locales et autochtones sur leurs terres en supprimant la notion de terres vacantes et sans maître et en créant la notion de propriété coutumière des terres.

Cette propriété coutumière, qui fonctionnait parallèlement à la propriété « moderne » issue du régime de l'immatriculation, et qui permettait aux populations locales et autochtones de gérer et de tirer toutes les utilités possibles de leurs terres - et même par aliénation -, a été supprimée après l'indépendance par un État soucieux d'utiliser la terre comme instrument politique et de développement².

L'immatriculation est devenue, à partir de 1974, le mode exclusif d'accès à la propriété foncière. Toute procédure d'immatriculation d'un immeuble s'achève par la délivrance d'un titre foncier,

² La suppression de la propriété coutumière est l'œuvre de l'ordonnance n° 74/1 du 6 juillet 1974 portant régime foncier, qui a fait de l'immatriculation 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.

« certification officielle de la propriété ». Le législateur camerounais a en outre déclaré « nulles de plein droit les cessions et locations des terrains urbains et ruraux non immatriculés ».

L'immatriculation présente l'avantage de faciliter l'identification des terres et la preuve de la propriété foncière. Au Cameroun, l'immatriculation directe des terres est soumise à la mise en valeur préalable, soit par l'occupation, soit par l'exploitation³. La procédure reste longue et coûteuse, malgré les efforts de simplification consentis par l'administration.

Dans le cas spécifique des populations autochtones, l'immatriculation reste un défi, en raison du fait que leur mode de vie semi-nomade, de même que leur mode de production très respectueux de l'environnement, ne correspondent pas à la mise en valeur telle que décrite par les textes en vigueur⁴. Il semble donc important de définir d'autres mécanismes pour tenir compte des droits non reconnus dans la législation en vigueur.

3 Il y a occupation d'un terrain lorsqu'ont été réalisés sur celui-ci des constructions, des maisons d'habitation et dépendances, des hangars et autres édifices. Il y a exploitation lorsqu'ont été réalisées sur le terrain des cultures, des plantations ou des zones d'élevage et de parcours.

4 D'après 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, toute collectivité locale ou autochtone (ou membre de celle-ci) désireuse de transformer son ancienne propriété coutumière en propriété reconnue par l'État doit constituer un dossier comprenant des informations relatives à son état civil, son domicile, sa profession et la description des terres (superficie, nature de l'occupation ou de l'exploitation, estimation de la valeur, etc.).

2

ÉVALUATION BRÈVE DES FORCES ET FAIBLESSES DE LA LÉGISLATION⁵ EN VIGUEUR

L'évaluation proposée ci-dessous est faite sur la base des critères retenus dans les termes de référence de l'étude.

2.1. La reconnaissance des droits, la consultation, indemnisation, partage des bénéfices, voies de recours

Les textes en vigueur reconnaissent aux citoyens (y compris les communautés locales et autochtones) des droits en matière sur la terre, qui peuvent se décliner en trois catégories : (1) le droit d'être propriétaire de la terre ; (2) le droit d'utiliser la terre sans jouir de la propriété ; (3) le droit de participer à la gestion des terres.

a. Le droit d'être propriétaire de la terre

La propriété sur la terre est un droit reconnu à tous les citoyens. Depuis la période allemande, les « indigènes » se sont vu reconnaître la propriété sur les terres sur lesquelles ils jouissaient de la propriété coutumière individuelle. Cette situation s'est poursuivie sous le mandat et la tutelle, avec des niveaux différents de reconnaissance de la propriété coutumière. Avec l'Ordonnance N°74-1 du 6 juillet 1974, le législateur camerounais place la coutume au même niveau que les actes d'immatriculation des terres sous les administrations allemande, française et anglaise du Cameroun : des terres détenues sous le régime de la propriété coutumière individuelle non contestée peuvent ouvrir droit à l'établissement d'un titre foncier au nom du propriétaire.

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 procédures d'accès à la propriété foncière sont simples et bien décrites.

Les faiblesses :

1. Les dispositions relatives aux immatriculations sont devenues discriminatoires avec le temps : il faut en effet prouver la mise en valeur effective avant le 6 juillet 1974. Aujourd'hui, quelque 45 ans plus tard, cette mesure est une entrave sérieuse au droit de

⁵ Tiré de Samuel Nguiffo, Pierre-Etienne Kenfack, Nadine Mballa, « L'incidence des lois foncières historiques et modernes sur les droits fonciers des communautés locales et autochtones du Cameroun », Forest Peoples Program, 2009.

l'écrasante majorité de la population à procéder à une immatriculation directe de leurs terres coutumières ;

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. Il s'agit notamment des populations autochtones (semi) nomades des forêts (« pygmées») ou éleveurs (Mbororos). De plus, la notion de mise en valeur, cardinale dans les processus d'immatriculation, fait reposer la preuve du droit et des usages sur une « *occupation [qui] se traduit par une empreinte évidente de l'homme sur la terre* ». Ce critère exclusif prive les communautés autochtones de la possibilité de revendiquer des droits sur de nombreux sites, du fait de l'absence de traces durables de leurs usages. Elles sont donc, en quelque sorte, pénalisées en raison du caractère durable de leurs usages des espaces et des ressources ;
3. 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.

b. Le droit d'utiliser la terre

Sur le domaine national, les communautés jouissent du droit d'utiliser la terre, bien que la propriété de l'espace ne leur soit pas reconnue. Les terres du domaine national sont celles sur lesquelles il n'existe pas de titre de propriété. L'article 15 de l'ordonnance N°74-1 du 6 juillet 1974 fixant le régime foncier reconnaît comme dépendances du domaine national (de première catégorie) « *les terrains d'habitation, les terres de culture, de plantation, de pâturage et de parcours...* ». De même, l'article 17 reconnaît aux collectivités coutumières, à leurs membres et à toute autre personne de nationale camerounaise qui occupent ou exploitent paisiblement des dépendances de première catégorie, de continuer à les occuper ou à les exploiter. Ces articles confirment l'existence d'un droit à utiliser la terre. Ce droit s'accompagne d'un droit d'usage des ressources naturelles, sur le domaine national et sur certaines portions des forêts relevant du domaine privé de l'État.

Les forces :

1. Les textes en vigueur semblent se préoccuper de ce que toute personne soit en mesure d'utiliser les terres, même si elle n'en a pas la propriété ;
2. 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 ; la législation garde en réserve une vaste superficie de terres sur lesquelles aucun droit de propriété n'est reconnu, et qui sont utilisés par les communautés rurales, et administrées par l'Etat, qui a la responsabilité d'en assurer une utilisation rationnelle. Cette situation présente le mérite d'éviter des accaparements massifs de terres, au détriment des communautés rurales, que l'Etat est censé protéger.

Les faiblesses :

1. Le droit coutumier, qui fixe les règles de propriété foncière et d'utilisation de la terre dans toutes les aires culturelles du Cameroun, ne permet pas aux titulaires de droits coutumiers de voir leur propriété être reconnue par le droit étatique. Cette situation peut être une source d'insécurité foncière pour la plus grande partie des populations rurales, qui n'ont souvent pour seule référence que le droit coutumier ;

2. Dans l'hypothèse où des projets sollicitent des terres utilisées par les communautés, il n'est pas prévu d'indemnisation pour les terres non immatriculées, ce qui a pour résultat d'appauvrir les détenteurs de droits fonciers coutumiers ;
3. Les textes en vigueur n'ont pas réussi à optimiser la reconnaissance des droits fonciers des groupes sociaux dont le mode de vie ne se conforme pas à celui dominant. C'est le cas des éleveurs (semi) nomades et des autochtones de forêts, abusivement désignés sous le terme péjoratif de « pygmées ». Leurs droits d'usage dans un contexte marqué par la sédentarisation de l'écrasante majorité de la population, ne sont pas toujours reconnus, et ils sont pénalisés par le fait que leurs activités ne laissent que peu (voire pas) de marque visible sur le milieu naturel. Les textes disposent de très peu d'outils pour assurer la gestion de la mobilité du bétail, et la cohabitation parfois difficile entre agriculteurs et éleveurs.

c. Le droit de participer à la gestion de la terre.

Les communautés jouissent du droit de participer à la gestion des terres, notamment celles du domaine national sur lesquelles leur sont reconnus des droits d'usage. Les textes en vigueur prévoient deux modalités principales de participation à la gestion des terres du domaine national : (1) la consultation au moment de la cession de droits sur ces espaces (immatriculation, contribution, ou classement de forêts donnant lieu à l'établissement d'un titre foncier). Ceci suppose que l'information soit mise à la disposition des communautés, notamment sur les droits à céder (nature, étendue, bénéficiaire, etc.). La participation prend la forme d'une consultation des voisins et des autorités traditionnelles (pour une immatriculation directe), ou des villages, par le biais de la commission consultative (pour les concessions) ; (2) la participation aux bénéfices financiers tirés des concessions sur le domaine national. L'article 17 du décret N°76/166 du 27 avril 1976 fixant les modalités de gestion du domaine national précise : « les revenus tirés de l'attribution des parcelles du domaine national soit à titre de concession soit à titre de bail, sont répartis à raison de 40 % à l'État et 40 % à la commune du lieu de situation du terrain, et 20 % à la collectivité villageoise intéressée pour une réalisation d'intérêt général. ».

Les forces :

1. L'information des communautés est assurée pour ce qui est de la gestion du domaine national ;
2. 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 faiblesses :

1. 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 ;
2. Les représentants des villages sont minoritaires au sein de la commission consultative, qui est dominée par des fonctionnaires locaux ;
3. La commission consultative n'émet qu'un avis, auquel la décision finale de l'administration foncière n'est pas tenue de se conformer.

d. Les voies de recours

Les communautés jouissent de la possibilité de recours pour les différends fonciers dans lesquels elles sont impliquées. Quatre hypothèses sont possibles : (1) le conflit oppose deux membres d'une communauté sur des terres non immatriculées. Dans ce cas, elles peuvent recourir aux règles traditionnelles de gestion des conflits (chef de quartier ou de village), ou alors recourir à la commission consultative ; (2) le conflit porte sur la contestation d'une immatriculation, ou d'une cession de droits (concession par exemple) : la communauté peut recourir au juge, ou saisir l'administration des domaines ; (3) le conflit porte sur des terres immatriculées : dans ce cas, le juge compétent, ou l'administration des domaines peuvent être saisis ; (4) dans le cas de violation des usages (compensations par exemple) ou des droits de propriété (expropriation et indemnisations), le juge compétent ou l'administration compétente peuvent être saisis.

Les forces :

1. Les possibilités de recours existent pour tous les cas de figure.

Les faiblesses :

1. Les procédures sont complexes ;
2. Les procédures coûtent cher ;
3. Dans certains cas, l'administration est juge et partie : elle évalue les dégâts, procède aux paiements, et gère en premier ressort les contestations. Le juge peut être saisi en cas de désaccord, mais le contentieux n'est pas suspensif des travaux, qui ont pour effet immédiat d'empêcher toute contre-évaluation du fait de la destruction des biens querellés.

2.2. Contradictions entre le régime foncier et les régimes relatifs aux autres ressources naturelles

A l'analyse, on remarque que les textes sur le foncier et sur les autres ressources naturelles présentent soit des contradictions, soit un déficit de cohérence. Cette situation limite l'efficacité du régime juridique des terres au Cameroun. La réforme en cours des régimes du foncier et des forêts, qui intervient après celle du régime des mines, devrait fournir une opportunité d'amélioration de la cohérence entre ces textes. A titre d'illustration, on peut citer les exemples suivants :

- Sur le régime de l'attribution des concessions, on constate que la cession des droits sur le bois ou sur la mine, qui se traduisent toutes par des restrictions de droits sur la terre, obéissent à des processus n'impliquant pas les communautés. La localisation des concessions forestières est déterminée par l'État, sur la base de la richesse de l'espace en ressources ligneuses. Il est ainsi établi, par exemple, que « *les limites et caractéristiques des différentes catégories de forêts composant le domaine forestier permanent sont précisées après découpage et consultation des populations* »⁶. Dans la pratique, le zonage, qui se voulait indicatif, semble être désormais considéré comme définitif, et la détermination des limites définitives des concessions forestières (unités forestières d'aménagement : UFA) dépend plus de critères extérieurs aux communautés riveraines que des demandes des

6 Article 6(1) du décret N°95/678/PM du 18 décembre 1995 instituant un cadre indicatif d'utilisation des terres en zone forestière méridionale. C'est nous qui soulignons.

populations. La localisation des concessions minières dépend également de la richesse du sous-sol en ressources minérales, et le concessionnaire est le seul responsable du choix du site. Le code minier du 14 décembre 2016 rappelle ainsi, dans son article 16(1) que « le cadastre minier réceptionne et instruit tout dossier de demande de titre minier ou de permis de reconnaissance et transmet, dans un délai de quinze jours ouvrables [...] un projet de texte portant octroi du titre minier, du permis de reconnaissance ou de l'accord de transaction ». Il n'existe pas de consultation des communautés pour leur localisation, ni pour la sélection des concessionnaires. Dans le cas des forêts, l'État sélectionne le concessionnaire dans le cadre d'un appel d'offres public, tandis que dans le second cas le concessionnaire choisit le site, en fonction de la présence de minerais, déterminée au cours de la phase d'exploration. La signature d'un permis d'exploration implique la signature d'un permis d'exploitation, si le concessionnaire le demande. En matière foncière, la cession d'une concession foncière se fait dans un processus associant la commission consultative, au cours de laquelle les représentants des communautés se prononcent sur l'opportunité de la cession de terres, sur la taille et la localisation de la concession.

- Sur le régime des compensations, les textes relatifs aux mines prévoient par exemple une compensation des titulaires des droits fonciers coutumiers, y compris pour la perte de l'utilisation de la terre. L'article 120 de la loi N°2016/017 du 14 décembre 2016 portant code minier prévoit ainsi que « le propriétaire des terres ou le membre d'une collectivité coutumière ou la collectivité coutumière a droit à une indemnité pour occupation de son sol par le titulaire du titre minier ». Les titulaires de droits coutumiers sur la terre sont donc éligibles pour une compensation pour la perte des droits d'utilisation du sol. Pourtant, les régimes foncier et forestier ne prévoient d'indemnisation pour la terre que pour les titulaires de titre foncier, les propriétaires coutumiers ne jouissant que d'une compensation pour les mises en valeur ;
- Sur le régime de la fiscalité participative, les redevances prévues ne sont pas toujours identiques : (1) une proportion des redevances forestières est payée aux communes et aux communautés riveraines de l'exploitation ; (2) une proportion des redevances minières est prévue pour les communes et les communautés riveraines de l'exploitation ; (3) une proportion des redevances foncières est payée aux communes et communautés riveraines de l'exploitation ; (4) les communautés riveraines d'une exploitation pétrolière ne reçoivent pas de redevance. Et depuis quelques années, le Cameroun a octroyé des permis pétroliers on-shore. Il est également utile de relever que le partage de la redevance foncière n'est prévue que pour les concessions situées dans le domaine national ; pour les concessions localisées dans le domaine privé de l'État, la totalité de la redevance foncière est destinée au trésor public. Pourtant, les concessions forestières, localisées dans les forêts permanentes, qui relèvent du domaine privé de l'État, donnent bien lieu à un partage de la redevance forestière entre l'État, les communes et les communautés.

3

APERÇU DE LA DIVERSITÉ DES QUESTIONS COUVERTES

A la faveur de la réforme, le ministère des Domaines, du Cadastre et des Affaires Foncières (MINDCAF) a accepté des propositions provenant d'acteurs divers. Le Réseau des Parlementaires pour la Gestion Durable des Écosystèmes Forestiers d'Afrique Centrale (REPAR), le Réseau des Chefs Traditionnels pour la Gestion Durable des Écosystèmes Forestiers d'Afrique Centrale (RECTRAD), la Coalition camerounaise de l'Initiative Droits et Ressources (RRI), ont ainsi eu à publier des propositions. Le secteur privé a également formulé des propositions, auxquelles il n'a pas été possible d'avoir accès, même si leur contenu nous a été présenté : elles consistaient, pour l'essentiel, en une demande pour une plus grande sécurisation des droits fonciers, comme moyen de renforcer le climat des affaires et de soutenir les investissements. Les contestations, nombreuses et récurrentes, des titres et droits (titres fonciers et concessions foncières) mis à la disposition des compagnies pour leurs investissements, conduisent à des conflits qui ralentissent les investissements.

A côté de ces documents de position, on peut également mentionner des études conduites dans le cadre académique ou institutionnel⁷.

Les thématiques couvertes sont les suivantes :

- 1. Des inquiétudes sur le processus de la réforme** - Les principales questions soulevées sont les suivantes :
 - a. La nécessaire inclusion de tous les acteurs ;
 - b. 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.) ;
 - c. 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.
- 2. La forme des instruments devant régir la réforme foncière** - La législation actuelle est éparse, répartie entre une diversité de textes de natures différentes (lois, ordonnances, décrets et autres textes réglementaires). Et il n'existe pas de document de politique

⁷ Liz Alden Wily, *A qui appartient cette terre ? Le statut de la propriété foncière coutumière au Cameroun*, (étude réalisée en 2011 pour le compte du CED, FERN et Rainforest Foundation) ;
Guy-Patrice Dkamela, *La terre des communautés « autochtones » du Cameroun : une analyse socio-anthropologique et juridique à partir du Cas des Baka, Bagyeli et Mbororo, en vue d'une recherche d'approches de gestion inclusive du foncier*, Yaoundé, Banque Mondiale, 2017 ;
Talla Marius and Abel Bove, *Les défis de l'accès des communautés autochtones à la propriété foncière et aux ressources naturelles au Cameroun. Document de plaidoyer en vue de l'amélioration de la gouvernance foncière au Cameroun*, Yaoundé, Banque Mondiale, 2017 ;
Samuel Nguiffo, Pierre-Etienne Kenfack et Nadine Mballa, *L'incidence des lois foncières historiques et modernes sur les droits fonciers des communautés locales et autochtones du Cameroun*, FPP, 2009 ;
CED, ACDIC, FFE, *Document-cadre sur les acquisitions de terres à grande échelle en Afrique centrale* ;
World Bank, *Cadre d'Analyse de la Gouvernance Foncière*.

foncière, les éléments indiquant les principales orientations de l'action gouvernementale dans le domaine du foncier se lisant en filigrane dans des documents divers.

- 3. Les difficultés de reconnaissance de la propriété foncière** - La simplification des procédures d'individualisation des terres. Les mesures proposées sont, entre autres, la réduction des coûts de la procédure, l'institution d'un guichet unique pour toutes les procédures relatives à l'immatriculation des terres, la gratuité du titre foncier pour les personnes défavorisées.

L'institution d'une solution de formalisation des droits fonciers coutumiers.

La reconnaissance de droits de propriété formelle aux occupants sans titre du domaine national, notamment par la possibilité de devenir propriétaire par une possession incontestée de longue durée.

- 4. La définition claire des concepts autour de la gestion foncière** - Il s'agit, entre autres, des notions suivantes : populations riveraines, espace vital, communautés autochtones, emprise évidente de l'Homme sur la terre, mise en valeur probante.
- 5. Les difficultés de reconnaissance de la propriété coutumière**, notamment le fait que les droits fonciers coutumiers soient essentiellement considérés comme des droits d'usage, caractérisés par une grande précarité.
- 6. Les difficultés de reconnaissance de la propriété collective**, notamment par la reconnaissance de la propriété des villages sur leur terroir, sans formalité préalable. Il est ainsi proposé que chaque village dispose d'un espace réservé, qui permettra d'assurer sa subsistance. Ce qui est proposé varie de la reconnaissance de la propriété des terres du village, à la reconnaissance et la protection d'un espace vital, ou d'un domaine réservé aux communautés pour l'habitat, l'agriculture ou toute autre activité de subsistance.
- 7. L'absence de limites connues des villages**, ce qui a souvent entraîné des conflits fonciers, parfois violents, entre eux.
- 8. Les conflits entre éleveurs et agriculteurs**, en raison des difficultés liées à l'organisation de la cohabitation entre ces deux usagers de l'espace, dans de nombreuses régions du Cameroun.
- 9. Expropriation, indemnisation et compensation** - Les propositions sont relatives à la définition des critères de la Déclaration d'utilité publique, en l'absence de définition claire de cette notion. Les propositions de modifications de la procédure sont aussi formulées, pour rendre les paiements plus rapides, et s'assurer qu'ils sont effectués avant le démarrage des travaux. La Déclaration d'utilité publique devrait avoir une durée limitée dans le temps, et devenir caduque si le projet n'est pas réalisé. Les propositions se préoccupent également des taux des compensations, et souhaitent qu'ils reflètent la valeur à long terme de la terre. Enfin, il est proposé que les victimes des expropriations/déguerpissements fassent autant que possible l'objet d'une réinstallation sur des terres de nature, taille et valeur équivalentes.

10. La participation publique dans la gestion du foncier. Il s'agit essentiellement de :

- a. La production d'informations (système d'information foncière basée sur la cartographie, la télédétection et les systèmes d'information géographique) pour fournir une base de données fiable sur la situation des superficies, des propriétaires et des occupants ; l'élaboration d'un plan d'affectation des sols ;
- b. La mise à disposition du grand public de toutes les informations relatives à la gestion du foncier, et notamment la publication des offres de terres disponibles avant toute attribution .

Sont absentes ici les questions relatives à la consultation du grand public et des riverains des sites faisant l'objet d'actes de gestion des terres (immatriculations, concessions, expropriations, déguerpissements).

11. Les droits fonciers des segments marginalisés de la société. Le constat est que les droits fonciers des groupes marginalisés sont généralement mal définis, et très dépendants de la volonté des groupes majoritaires. Il s'agit notamment des femmes et des jeunes, des communautés autochtones, et des éleveurs nomades. Deux catégories de problèmes et de propositions de solutions :

- a. Les obstacles et difficultés dans l'accès à la terre et la reconnaissance de la propriété sur la terre, communs aux femmes, autochtones de forêts, éleveurs nomades, jeunes, et minorités. La principale difficulté identifiée ici a été le droit coutumier, qui est favorable aux communautés majoritaires au détriment des minorités et autochtones, et favorables aux adultes de sexe masculin, au détriment des jeunes et des femmes.
- b. Les obstacles et difficultés spécifiques à l'un ou l'autre des groupes considérés. (1) Le mode particulier d'utilisation des terres des communautés autochtones de forêt ou éleveurs - nomades, qui les pénalise parce qu'il n'est reconnu ni par les droits coutumiers ni par les textes en vigueur sur le foncier ; (2) l'exigence d'un âge minimal pour une immatriculation directe de terres, par application de l'ordonnance de 1974 fixant le régime foncier.

12. L'administration foncière. Le constat est celui d'une administration qui reste encore assez loin des zones rurales reculées, malgré les efforts de décentralisation. Les suggestions de la société civile consistent en un renforcement de la décentralisation de l'administration (qui reste pour le moment au niveau départemental), sans toutefois formuler des indications claires sur les actions à mener.

13. La participation des populations locales et autochtones dans la gouvernance foncière.

La participation des communautés et de la société civile dans les processus de gestion du foncier est entravée par un accès limité aux informations sur le sujet, notamment sur les questions relatives aux transactions foncières. De plus, il n'existe pas de cadre institutionnel permettant l'implication de citoyens dans la gestion foncière, notamment les élus locaux. La commission consultative ne prévoit pas de place pour eux, et seuls les chefs, notables et fonctionnaires en sont pour le moment membres.

14. **L'absence des communes de la gestion du foncier**, malgré le contexte de la décentralisation.
15. **Le contentieux foncier**. Le constat est celui de la persistance et de l'intensification des conflits fonciers, alors que les mécanismes de règlement de ces différends semblent ne pas être très efficaces. Les institutions les plus proches des lieux de survenance des conflits ne sont pas toujours formellement mises à contribution, en raison du mutisme des textes en ce qui les concerne. Il s'agit des chefferies de quartier, ou des plateformes de dialogue entre agriculteurs et éleveurs dans la résolution des conflits les opposant.
16. **La corruption**. Elle revient souvent comme une préoccupation des auteurs des propositions, qui estiment qu'on la retrouve dans les processus d'immatriculation, d'attribution de concessions, d'indemnisation, de gestion des différends fonciers. Elle est, de leur avis, le fait de l'administration, de la justice et des autorités traditionnelles. L'un des problèmes identifiés est également l'impunité dont jouissent les agents, et qui ne contribue pas à décourager la pratique dans l'administration.

4 SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS

1. **Sur la nature de la réforme foncière. La proposition formulée est de mettre en place un processus :**
 - a. **Inclusif**, qui mobilise et prenne en compte les besoins, attentes, aspirations et préoccupations de l'ensemble des composantes de la communauté nationale ;
 - b. **Pluraliste**, en assurant la conciliation des législations et réglementations foncières des parties francophone et anglophone du pays, les droits fonciers coutumiers et le droit écrit ;
 - c. **Cohérent** avec les politiques et législations encadrant la gestion des autres ressources naturelles, afin d'éviter les conflits et chevauchements observés jusqu'ici dans les textes sur le foncier, l'environnement, les forêts, et les industries extractives.
2. **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.
3. **La simplification de l'individualisation des terres.** Elle apparaît comme une demande omniprésente dans les propositions, et se décline sous plusieurs formes :
 - a. L'institutionnalisation de formes de titrisation et d'immatriculation foncières adaptées aux besoins et capacités des populations locales et autochtones ;
 - b. La simplification, l'allègement et le raccourcissement des procédures et des délais, et la réduction des coûts d'accès à la propriété foncière ;
 - c. Ne pas lier les droits de propriété à l'exigence de mise en valeur, mais construire la propriété sur la base du droit coutumier.
4. **La protection des communautés contre les acquisitions de leurs terres coutumières :**
 - a. 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 ;
 - b. 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 ;
 - c. 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 ;
 - d. Imposer le recours à la cartographie participative pour identifier les droits des communautés, en vue de les sécuriser.

5. Le renforcement des institutions de gouvernance foncière

- a. L'association de citoyens élus au niveau local à la commission consultative, comme membres ;
- b. L'affectation de moyens logistiques et financiers aux commissions consultatives, et l'accroissement des responsabilités des chefs traditionnels qui en sont membres, pour renforcer le rôle des commissions consultatives dans le règlement des différends fonciers ;
- c. La création d'un conseil national de consultation et de régulation de la gouvernance foncière, avec des démembrements locaux ;
- d. L'institution de l'observation indépendante locale de la gestion foncière ;
- e. Définir clairement la place et le rôle des chefs traditionnels dans la gestion et l'administration des terres et des ressources.

6. La reconnaissance des droits fonciers coutumiers, individuels et collectifs

- a. L'institution d'un domaine foncier des communautés villageoises ou domaine foncier rural, composé de parcelles des deux dépendances actuelles du domaine national, qui seront reconnues comme terres coutumières et régies par de nouvelles dispositions de la loi foncière en préparation. Cette nouvelle loi donnerait un délai de dix ans aux possesseurs coutumiers actuels pour postuler à la pleine propriété coutumière, qui confirmerait la présomption de propriété coutumière dont ils jouissent aujourd'hui ;
- b. La détermination des limites entre les villages, sur la base des limites coloniales et des modifications ultérieures ;
- c. Ériger le village comme dernier échelon de l'organisation administrative au Cameroun. Cette proposition vise à s'assurer que le village est reconnu comme une entité juridique, susceptible de jouir de la propriété de terres. Pour le moment le village ne dispose pas d'une personnalité juridique, et ne peut jouir de droits que s'il les a enregistrés sous une forme reconnue par la loi ;
- d. Reconnaître au village un droit de propriété collective sur ses terres traditionnelles, sans aucune formalité préalable. Ces terres seraient incessibles, avec des limites déterminées de manière participative, avec l'implication des membres de la communauté, et correspondraient autant que possible au terroir coutumier du village ;
- e. Reconnaître la validité du droit coutumier dans la gestion des terres du village ;
- f. La délivrance d'un titre foncier collectif à chaque village. La proposition consiste à légaliser les pratiques traditionnelles de propriété coutumière collective du terroir du village, qui est considéré comme un bien de la communauté. En ce moment, pour la loi, ces terroirs relèvent du domaine national, sur lequel les communautés exercent des droits d'usage, mais pas de propriété. La proposition suppose que le titre foncier collectif soit établi sur l'ensemble du terroir, y compris sur les portions ne faisant pas l'objet d'une mise en valeur. Cette proposition se rapproche de celle de la mise en place d'un espace vital pour chaque village ;
- g. L'intangibilité de l'espace villageois aussi bien que celui de l'État et des communes, avec comme exception des locations d'espaces.

7. La protection des victimes d'expropriations

- a. L'instauration d'une période transitoire pour le déguerpissement des occupations spontanées du domaine public ou du domaine privé de l'État. Cette période serait mise à profit pour permettre aux victimes de trouver un lieu de réinstallation ;
- b. L'institution du principe de paiement et de la réinstallation préalables des victimes avant l'exécution de toute décision d'expropriation pour cause d'utilité publique, ou de tout déguerpissement d'un terrain occupé de manière paisible, selon les règles coutumières.

8. La protection des droits des groupes marginalisés

- a. La reconnaissance et la consécration des droits d'accès aux terres des femmes, des jeunes et des communautés autochtones des forêts et éleveurs nomades ;
- b. L'application de la loi sans discrimination, notamment en ce qui concerne les femmes, les jeunes et les autochtones.

9. La gestion des différends

- a. Instaurer la gratuité de la saisine et des prestations de la commission consultative ;
- b. Mettre en place des plateformes de dialogue au niveau des arrondissements pour connaître des différends entre agriculteurs et éleveurs, avec la participation des représentants locaux des ministères en charge de ces deux secteurs ;
- c. Instaurer deux niveaux inférieurs de gestion des différends relatifs à la propriété foncière coutumière, avant la saisine de la commission consultative. Il s'agit du conseil de quartier et du conseil du village.

5 LES QUESTIONS OUBLIÉES

L'analyse des propositions formulées laisse entrevoir quelques questions qui auraient mérité une attention de la société civile et des autres acteurs non-gouvernementaux. La sélection de ces questions s'inscrit dans la logique que nous avons cru percevoir derrière ces propositions, à savoir une attention particulière pour la création, la reconnaissance et/ou la consolidation des droits des populations rurales (droits individuels ou collectifs) sur la terre. Les thématiques évoquées ci-dessous vont, directement ou indirectement, dans le sens de cette quête de clarification.

1. **La reconnaissance et la protection des droits fonciers coutumiers des communautés rurales.** Suivant la loi, l'immatriculation est le mode de reconnaissance de la propriété foncière. Pour les terres coutumières, il est important de fournir la preuve d'une mise en valeur sur un terrain sur lequel on détient des droits coutumiers. La mise en valeur doit être antérieure à juillet 1974. Si la mise en valeur est postérieure à cette date, la procédure prévue est celle de la demande de concession, éventuellement suivie, après évaluation, de l'établissement d'un titre foncier. Ces procédures restent complexes, malgré les efforts de décentralisation et de simplification introduites après les textes de 2005. Et dans le contexte actuel de compétition pour l'accès à la terre (croissance démographique, expansion urbaine, investissements à grande échelle, etc.), des terres non sécurisées sont facilement perdues par les populations qui en dépendent le plus. Quels pourraient être les outils et mécanismes de reconnaissance et de protection de ces droits ?
2. **La question de la propriété collective des espaces.** Les textes en vigueur sur le foncier reconnaissent la possibilité pour les collectivités coutumières d'obtenir la propriété sur les terres, par voie d'immatriculation. Il faut cependant jouir de la personnalité juridique pour pouvoir être propriétaire, ce qui oblige les membres de communautés soit à obtenir une légalisation sous une forme reconnue par la loi, soit à inscrire les noms de chacun des membres de la collectivité, ce qui ne correspond pas exactement à la propriété collective telle que reconnue par les communautés au Cameroun. Il est important de proposer l'abrogation de ces dispositions, et de revenir à une formule plus conforme aux modes de gestion utilisés traditionnellement par les communautés. 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'elles puissent sécuriser leur propriété sur les espaces naturels dont elles ont besoin.
3. **L'extension de la définition de la mise en valeur.** La notion de mise en valeur est au cœur des processus d'immatriculation directe des terres au Cameroun, et également de compensation dans le cas des déguerpissements. Il n'existe toutefois pas de définition précise de la notion de mise en valeur. Des aménagements, comme la construction d'une route traversant un domaine foncier par exemple, peuvent-ils être considérés comme une mise en valeur ? Ou encore des travaux d'aménagement d'un espace forestier, dans le cadre de la foresterie communautaire ? Jusqu'ici, ont été considérées comme des mises en valeur, les seules constructions en matériaux définitifs, et les plantations. 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'elles sont victimes d'expropriation ou de déguerpissement.

- 4. La gestion du domaine public.** Les communautés utilisent des parties importantes du domaine public, qu'elles considèrent comme une partie intégrante de leur terroir coutumier. Les textes en vigueur décrivent le domaine public de l'Etat, mais pas ses modalités de gestion. Dans un contexte marqué par la pression démographique et la pression des investissements, le domaine public n'échappe pas aux appétits des utilisateurs de la terre. 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. Toute privatisation de fait du domaine public pourrait priver les communautés de leurs usages en cours.
- 5. L'immatriculation directe, mode privilégié d'accès à la propriété foncière, exclut les plus jeunes.** Leurs droits coutumiers, hérités de leurs parents, n'ouvrent plus droit à l'immatriculation directe, du fait de la mise en valeur postérieure à juillet 1974. Les plus jeunes sont donc obligés de passer par la voie de la concession, plus longue, plus coûteuse et plus contraignante : il faut en effet solliciter un espace, obtenir une concession provisoire, puis apporter la preuve d'une mise en valeur, et enfin solliciter éventuellement un titre foncier. Cette procédure implique au moins trois passages par l'administration, tous longs, à l'issue incertaine, et coûteux. Il est impératif de trouver un mode plus facile d'accès à la propriété foncière, qui ne repose plus sur les conditions de l'ordonnance de juillet 1974. 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. L'absence d'une procédure claire de reconnaissance des droits fonciers pour les communautés, en même temps que la demande de terres pour les investissements à grande échelle qui est en forte croissance, pourraient conduire à des conflits entre l'Etat et les attributaires de droits d'une part, et les communautés ainsi dépossédées de leurs droits coutumiers d'autre part.
- 6. La question de l'aménagement du territoire.** La pression sur la terre induite par les grands projets sollicitant la terre, par la croissance urbaine et la démographie galopante expose les communautés à la perte de leurs droits sur la terre. Un moyen de s'assurer que les terroirs communautaires sont identifiés et préservés est de fixer une obligation légale d'en tenir compte dans les opérations d'aménagement du territoire et de zonage.
- 7. La gestion du pastoralisme.** Il s'agit notamment d'assurer le développement efficace des activités d'élevage dans un contexte marqué par une forte prévalence de l'agriculture, et par les conflits récurrents entre ces deux types d'activités. Il existe au moins deux cas de figure au Cameroun : (1) la cohabitation entre les éleveurs installés semi-nomades, revendiquant des droits fonciers localisés, à proximité de terres occupées par des agriculteurs ; (2) la situation des éleveurs nomades faisant de la transhumance, parfois sur de très longues distances. Ces deux catégories d'éleveurs présentent des similitudes et des différences : il s'agit, dans les deux cas, de la gestion de la cohabitation sur les mêmes

espaces de deux activités apparemment contradictoires, conduites par des communautés parfois différentes, et les exposant à des risques de conflits entre elles. Dans l'un des cas, les communautés d'éleveurs et d'agriculteurs font partie du même environnement, et revendiquent des droits fonciers dans le même terroir (notamment au Nord-Ouest, à l'Ouest et dans une partie des régions septentrionales du pays). Dans l'autre cas, les éleveurs n'ont pas besoin de se voir reconnaître de droits de propriété sur la terre, mais souhaitent avoir un passage et un accès à l'eau et aux pâturages reconnus et sécurisés le long de leur parcours. Aucun groupe d'éleveurs ne semble revendiquer des droits exclusifs sur les parcours ou les aménagements mis en place sur leur itinéraire de transhumance. Les réponses à ces deux situations comporteront donc des éléments communs, et de dispositions spécifiques, conformes aux particularités des groupes considérés.

8. **La cohérence entre les législations sur les ressources naturelles et les espaces.** Les textes sur les espaces et les ressources ne sont pas toujours cohérents, et cette situation peut pénaliser les communautés. Ainsi par exemple, les textes sur les forêts et ceux sur la terre ne coïncident pas toujours. Ainsi, alors que les forêts communales par exemple donnent lieu à l'attribution des droits sur la terre à la commune, les forêts communautaires ne produisent pas les mêmes effets sur la terre. Il serait possible de demander qu'une révision de la législation harmonise ces pratiques.
9. **La protection des droits des communautés dans les différentes catégories d'opérations foncières,** notamment les acquisitions foncières à grande échelle et tous les autres investissements impliquant une modification des usages de la terre ou des transferts de droits sur la terre. Les terres cédées sont situées sur des portions importantes des terroirs traditionnels des communautés. 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 consultation des villages riverains, de prise de décision, etc. L'objectif de protection des droits des communautés, présents dans l'ordonnance de juillet 1974 et dans le décret d'avril 1976, ne se retrouve plus dans la pratique de l'application de ces textes, et de ceux subséquents, relatifs à la gestion des terres. Les mêmes précautions devront être prises en ce qui concerne les consultations autour de la détermination des superficies sollicitées dans le cadre des procédures d'expropriation pour cause d'utilité publique, et les études d'impact environnemental et social.
10. **La décentralisation et la gestion des terres,** notamment avec la création annoncée des régions. Les propositions formulées vont dans le sens de l'implication des maires dans la gestion du foncier, mais n'évoquent pas de rôle possible pour les exécutifs régionaux. Jusqu'où devrait aller la décentralisation de la gestion des terres ? Quelles seront les attributions conservées par l'Etat au niveau central ? On note toutefois au moins une omission : l'introduction de la commune dans le dispositif de gestion du foncier. Les ordonnances de 1974 ont été adoptées à un moment où l'on avait des administrateurs municipaux chargés à la fois de la représentation locale des administrations centrales et de la gestion de la commune. Avec la séparation des deux fonctions, les sous-préfets (nommés) ont gardé les attributions relatives au foncier, et les maires (élus) n'ont pas été associés. Il serait peut-être utile de les associer dans la gestion du foncier local.

11. Le décongestionnement des tribunaux. Le contentieux foncier représente une proportion importante des affaires devant les tribunaux nationaux. Le diagnostic des OSC le relève, mais des propositions ne suivent pas. 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. Les autorités traditionnelles pourraient constituer l'une de ces formules préalables au règlement des différends fonciers.

12. La question des droits fonciers des femmes, bien que mentionnée plusieurs fois dans les propositions, semble être abordée de manière superficielle. Les propositions suggèrent parfois qu'il faut introduire une référence au genre dans la législation par une féminisation des fonctions et des références aux bénéficiaires. La discrimination envers les femmes n'est pas toujours circonscrite de manière précise. Les femmes peuvent obtenir des morcellements ou des ventes de gré à gré ou des concessions en leur nom. Toutes ces options ouvrent lieu à l'établissement d'un titre foncier au bénéfice des femmes, sans aucune discrimination. Les points sujets à discrimination sont les immatriculations directes (à partir de la propriété coutumière non contestée) ou sur l'héritage. La question des droits fonciers des femmes devrait donc porter en priorité sur la nature et la protection de leurs droits coutumiers, et sur la sécurisation de leur accès équitable à l'héritage foncier.

13. La question des droits fonciers des jeunes. Les jeunes, indépendamment de leur genre, souffrent de discrimination en matière d'accès à la terre. Bien qu'ils puissent, comme les femmes, procéder à toutes les opérations ouvrant droit à l'établissement d'un titre foncier en leur faveur, l'immatriculation directe reste difficile lorsque l'administration observe une application stricte de la législation : seuls les terrains sur lesquels les propriétaires coutumiers avaient procédé à une mise en valeur antérieure à l'entrée en vigueur des ordonnances de 1974 peuvent faire l'objet d'une immatriculation. La mise en valeur doit donc dater de 45 ans, et si l'on suppose que l'auteur d'une mise en valeur est au moins en fin d'adolescence, il faudrait avoir au moins 60 ans pour envisager une immatriculation directe sur les terres du domaine national. Cette discrimination envers les jeunes résulte tout simplement du caractère tardif de la réforme foncière, et sera sans doute corrigée avec l'adoption des nouveaux textes.

14. Les communautés autochtones. Il est intéressant de remarquer que la situation des droits fonciers des communautés autochtones renvoie à au moins trois cas de figure :

- a. **Les éleveurs nomades installés dans les mêmes terroirs que les communautés originaires de ces localités.** Dans ces cas-là, la demande des éleveurs nomades concerne la reconnaissance de droits de propriété individuelle sur les terres qu'ils occupent, et la reconnaissance de droits collectifs sur les pâturages ;
- b. **Les éleveurs nomades en transhumance sur de longues distance :** ils ne revendiquent pas de droits fonciers individuels, mais souhaitent avoir un accès sécurisé à des couloirs de transhumance aménagés avec des points d'eau et des pâturages ;
- c. **Les autochtones de forêts,** qui sont dans leur écrasante majorité des semi-nomades, installés sur la terre de leurs voisins bantous, et poursuivant leurs activités à la fois sur le terroir de leurs voisins et sur des espaces sur lesquels ils étaient jadis installés.

Le long des pistes, où ils sont très souvent installés, ils ne disposent en général pas de droits fonciers coutumiers. Et en forêt, là où ils disposent de droits fonciers coutumiers, l'État dispose de droits sur la terre et les ressources (domaine privé de l'État, pour ce qui est des terres, et domaine forestier permanent pour ce qui est des ressources). Dans un cas comme dans l'autre, il est important de reconnaître et de sécuriser les droits fonciers des communautés autochtones.

- 15. Les acquisitions de terre à grande échelle, avec des propositions diverses.** Ainsi, l'une des propositions consiste à imposer un plafond (10 hectares) pour les cessions de terres à une seule personne, sans préciser si cette restriction s'appliquera aussi aux personnes morales. Une autre proposition consiste à revisiter le processus d'attribution des concessions foncières, pour en améliorer la transparence, la consultation des communautés riveraines (propriétaires coutumiers des terres concernées) et leur participation au processus, et également pour optimiser l'efficacité de l'utilisation des terres et leur rentabilité pour l'État, les communes et les communautés. Il est également proposé d'améliorer les standards imposés aux compagnies pour leurs opérations, afin d'assurer le respect des cultures locales, de l'environnement, et de tous les engagements internationaux de l'État.

6 LES QUESTIONS À TRANCHER

L'analyse des propositions suscite quelques commentaires :

1. **Les propositions sont concentrées sur un nombre réduit de questions.** Les propositions tournent en grande majorité autour de la reconnaissance et de la protection des droits fonciers des communautés, qu'il s'agisse de la propriété ou des usages. On note ainsi une forte demande pour la réforme du régime du titre foncier, dont il faut simplifier les formalités administratives d'obtention, et réduire les coûts pour le rendre accessible au plus grand nombre. Le souci de la protection des droits des plus pauvres justifie également la demande pour une limitation à 10 hectares de la superficie susceptible de faire l'objet d'une immatriculation par un seul individu. Même si cette limite peut facilement être contournée, sa formulation exprime une volonté de contrôler les accaparements de terre par les élites locales.

Les propositions relatives à l'administration foncière visent à en améliorer le fonctionnement et à réduire la corruption, et on peut penser qu'il s'agit aussi, indirectement, de s'assurer qu'elle garantisse la sécurité des droits des communautés.

2. **Certaines propositions se contredisent.** On se rend par exemple compte qu'il y a une forte demande pour la simplification des procédures d'immatriculation des terres du domaine national, voire, plus précisément, une demande claire pour la simplification de l'individualisation des terres. Mais en même temps, plusieurs propositions vont dans le sens de reconnaître la propriété collective des communautés sur leurs espaces. Si les deux catégories de propositions ne sont pas forcément mutuellement exclusives, elles peuvent conduire à une concurrence dans l'accès à la terre, entre les droits individuels et ceux collectifs, et nécessitent donc une articulation très minutieuse entre les deux.
3. **Certaines propositions indiquent généralement ce qu'elles suggèrent pour la réforme, mais sans expliquer comment ces solutions pourraient être mises en œuvre.** Il est assez fréquent que les propositions expriment une position, mais sans se préoccuper d'évaluer sa faisabilité ni d'indiquer les étapes et modalités de sa mise en œuvre.
4. **Quelques-unes des propositions sont difficiles à mettre en œuvre, ou ne peuvent être considérées comme des solutions à l'échelle nationale.** Il s'agit par exemple des propositions visant à modifier les droits coutumiers, qui ne sont pas faciles à réaliser, surtout qu'ils ne dépendent pas de l'État, et ne peuvent être mis en œuvre dans le cadre d'une réforme foncière.
5. **Enfin, certaines des solutions proposées semblent ne pas être les plus efficaces.** A titre d'exemple, la proposition visant à limiter à 10 hectares la superficie susceptible d'une appropriation individuelle est difficile à mettre en œuvre en raison de la possibilité de faire recours à des prête-noms. Le recours à la fiscalité comme outil de régulation semble être une piste plus efficace, qui n'a pas été explorée par les auteurs de cette proposition.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les acteurs de la société civile ont formulé leurs propositions d'une manière qui rend leur utilisation particulièrement difficile par les destinataires finaux. Il faut parfois les extraire à la lecture de documents volumineux, dans lesquels l'analyse et les propositions ne sont pas clairement séparées.

Les propositions formulées se situent à des niveaux très différents, certaines portant sur les grandes orientations politiques, tandis que d'autres portent sur des questions de détail très précises ; certaines sont relatives au processus de révision du cadre juridique du foncier, et d'autres s'intéressent aux droits substantiels, etc. En dépit du nombre de propositions, qui témoigne d'un grand dynamisme des organisations actives sur le foncier au Cameroun, on remarque tout de même qu'elles ne couvrent pas l'ensemble des contours de la gouvernance foncière au Cameroun. On remarque également que les propositions reflètent une perspective centrée sur la propriété des terres pour l'habitation et les terres agricoles (et pas suffisamment sur le pastoralisme ou la situation des droits des autochtones des forêts). Elles sont finalement peu sensibles aux droits fonciers des femmes et des jeunes.

Recommandations

1. Les propositions formulées par les différentes institutions au cours des années ayant suivi l'annonce de la réforme foncière n'ont pas été coordonnées, et il est donc normal qu'elles apparaissent peu cohérentes entre elles, et peu complémentaires. Le projet LandCam, arrivant après la publication de ces documents, pourrait travailler à les consolider, à les compléter et à les harmoniser. Il s'agira aussi de préciser celles des propositions restées imprécises. Le projet LandCam pourrait formuler des propositions couvrant l'ensemble du champ de la réforme foncière au Cameroun, en revisitant les propositions déjà émises et en les complétant. Le projet pourrait également construire une vaste coalition d'acteurs non-étatiques pour conduire un plaidoyer sur ces questions que l'on peut considérer comme négligées par les auteurs des propositions pour la réforme, en plus de toutes les autres. Cette démarche aidera le décideur politique à disposer d'une vue d'ensemble des propositions, et à se prononcer non pas sur des questions éparses, mais sur un ensemble complet et cohérent de solutions destinées à régir l'ensemble du champ du foncier au Cameroun. Une telle démarche pourrait également inspirer d'autres pays pouvant s'engager dans une réforme foncière.
2. Le projet LandCam pourrait réaliser deux catégories d'actions sur le terrain, en plus de celles déjà conduites en ce moment. Il s'agirait d'identifier des actions de nature à conduire à la sécurisation des droits des communautés sur la terre, de même que les propositions-phare pour la réforme foncière, et de tester, autant que possible, celles susceptibles d'avoir le plus d'impact si elles étaient mises en œuvre, et incorporées à la réforme foncière. Certaines de ces pistes pourraient inclure : compléter les travaux amorcés par le CED et ses partenaires pour la reconnaissance des droits fonciers des communautés autochtones, en discussion avec les bantous ; Affiner un cadre de dialogue entre éleveurs et agriculteurs, sur la base de l'analyse des expériences conduites dans différents contextes dans le pays ; Développer un cas de forêt communautaire par la

restauration des paysages forestiers, afin de solliciter des droits de propriété sur la terre, par le biais de la concession ; Identifier une méthodologie pour la détermination des limites de villages, à proposer aux administrations compétentes ; Déterminer des règles pour l'organisation de la cohabitation entre acteurs différents sur les mêmes espaces (autochtones des forêts et bantous ; éleveurs et agriculteurs ; migrants et/ou déplacés internes et communautés locales) ; Déterminer des règles simples de reconnaissance et de protection des droits fonciers légitimes, y compris des droits des jeunes et des femmes ; Proposer un dispositif qui assure l'identification et la protection de l'espace vital de chaque village, dans le but de prévenir les conflits avec les éventuels investissements sur la terre intervenant sur leur terroir ; Améliorer la cohérence entre les nouveaux textes sur le foncier et les textes encadrant la gestion des autres ressources naturelles (forêts, ressources extractives, eau, par exemple).

3. Le projet pourrait procéder par la publication d'une série de dossiers courts sur chacune de ces questions thématiques, en reprenant les termes du problème et les solutions proposées, puis par une série de plaidoyers pour introduire ces solutions proposées dans le débat sur la réforme.

Le projet

LandCam : Sécurisation des droits liés aux terres et aux ressources et amélioration de la gouvernance au Cameroun

Période : Février 2017 - janvier 2022

Le projet LandCam vise à mettre sur pied des approches innovantes pour faciliter un dialogue inclusif au niveau national, sur la base des enseignements tirés des expériences passées, afin d'améliorer la gouvernance foncière.

LandCam promeut l'apprentissage, tout au long de la réforme en cours, de la législation foncière du Cameroun et contribuera à renforcer les capacités des acteurs aux niveaux local, régional et national. LandCam travaille avec les principales parties prenantes à travers le Cameroun pour améliorer les droits coutumiers et formels à la terre et aux ressources naturelles en pilotant les innovations en matière de gouvernance foncière au niveau local et en contribuant à des réformes viables de la politique pertinente.

De nouveaux espaces seront créés pour un dialogue et une analyse plus éclairés, plus efficaces et plus inclusifs, avec la participation des parties prenantes. LandCam surveillera les changements sur le terrain, suivra les réformes juridiques et partagera les leçons tirées à l'échelle nationale et internationale.

Qui sommes-nous ?

L'IIED, le CED et le RELUFA sont les organisations chargées de la mise en oeuvre du projet LandCam, en collaboration avec un ensemble de partenaires au Cameroun et à l'international.



Institut International pour l'Environnement et le Développement (IIED)

L'IIED promeut le développement durable en reliant les priorités locales aux défis mondiaux. L'institut soutient certaines des populations les plus vulnérables du monde pour mieux faire entendre leur voix dans la prise de décision.



Centre pour l'Environnement et le Développement (CED)

Le CED est une organisation indépendante œuvrant pour la promotion de la justice environnementale et la protection des droits, des intérêts, de la culture et des aspirations des communautés locales et autochtones en Afrique centrale. Membre actif de plusieurs réseaux, le CED a réussi, au fil des ans, à mobiliser des alliés pour influencer positivement des cadres légaux, surveiller les activités d'exploitation des ressources naturelles, renforcer durablement les capacités de dizaines de communautés locales, et produire une importante documentation scientifique et de plaidoyer.



Réseau de Lutte contre la Faim (RELUFA)

Le RELUFA est une plateforme d'acteurs de la société civile et des communautés de base créée en 2001, qui a pour objet de combattre les problèmes systémiques générateurs de pauvreté, de faim, et les injustices sociales, économiques et environnementales au Cameroun. Le travail du RELUFA repose sur trois programmes : l'équité dans les industries extractives, la justice foncière et des ressources associées, et la justice alimentaire et commerciale.

Le présent rapport a été réalisé avec le soutien financier de l'Union européenne. Son contenu relève de la seule responsabilité de ses auteurs et ne peut en aucun cas être perçu comme reflétant le point de vue de l'Union européenne.

Le Centre de Recherches pour le Développement International (CRDI), la Fondation Arcus et les Amis de la Terre Pays-Bas ne participent pas à la production du présent rapport mais soutiennent également certaines activités liées au projet LandCam.

Cette étude a été réalisée par :
Wouri Consulting

Sous la supervision de :
Samuel NGUIFFO

Première édition :
Centre pour l'Environnement et le Développement (Cameroun), 2019.
Tous droits réservés.

Pour plus d'informations contactez-nous :
Tél: + 237 650818841 / 695338274
E-mail: contact@cedcameroun.org

Design graphique et mise en page :
CREATIVE CAMEROUN,
E-mail: hermannmomo@yahoo.fr

Crédits illustrations :
Couverture : CREATIVE CAMEROUN,
Page 33 : CREATIVE CAMEROUN.

Les propositions de la société civile pour la réforme foncière au Cameroun : Évaluation du cadre juridique à la lumière des textes existants

La réforme foncière a été instruite par le président de la République à l'occasion du comice agro-pastoral d'Ebolowa en janvier 2011, initialement dans le but de faciliter l'accès des investisseurs à la terre, afin de développer l'agriculture dite « de seconde génération », mécanisée et intensive, et nécessitant de vastes superficies de terres.

L'administration ayant eu la judicieuse idée d'ouvrir le processus aux contributions de la société civile, cette dernière a pu formuler plusieurs propositions, de façon isolée ou coordonnée. L'analyse desdites propositions révèle son intérêt pour des questions relatives au processus de la réforme, à la reconnaissance des droits fonciers (droits collectifs des communautés rurales, droits individuels de leurs membres, des droits des groupes marginalisés). Cependant, on note des contradictions dans ces suggestions, du fait du manque de coordination entre les différents rédacteurs.

Le projet LandCam dispose d'une opportunité de renforcer la cohérence desdites suggestions, et de les compléter pour couvrir l'ensemble des questions qui permettraient une réforme foncière en profondeur, comme celle envisagée au Cameroun. L'objectif de la présente étude est de procéder à une compilation et à une analyse des propositions de la société civile pour la réforme foncière.

La méthodologie a, dans un premier temps, consisté à collecter et analyser les propositions formulées par les organisations de la société civile entre 2012 et 2018. Puis, l'on a procédé à l'identification des questions susceptibles d'être abordées dans le cadre d'une réforme foncière. Enfin, l'on a identifié des questions importantes dans le contexte du Cameroun, et non prises en compte par les propositions.



En partenariat avec :

