

Cameroun

I. Le cadre général

En 2009, le Cameroun compte environ 18 millions d'habitants, avec un taux de croissance annuel moyen de l'ordre de 2 % ; dont la moitié sont des urbains vivant dans des agglomérations de plus de 5 000 habitants¹. Le Cameroun, comme bon nombre d'autres pays, se trouve confronté depuis quelques années à une crise de l'État, en dépit de dispositions institutionnelles très centralisées, concentrées. Le manque de moyens financiers, humains et matériels de l'Administration est largement responsable de cette situation, mais il faut aussi prendre en compte l'évolution globale et l'aspiration à une plus grande initiative et responsabilisation de la population.

Comme d'autres pays de la région, le Cameroun a approfondi le processus de décentralisation, depuis 2004, la commune est la collectivité de base tandis que la région constitue un deuxième niveau de collectivités. À la différence de plusieurs, le Cameroun avait entrepris, au cours des années 1990, un certain nombre de démarches institutionnelles, concrétisées sur le terrain, permettant de créer les conditions de cette décentralisation dans l'attente d'un dispositif général. En 2005, une amorce de déconcentration des services administratifs chargés des Domaines et de la Gestion foncière a été effectuée, en particulier concernant l'attribution des titres fonciers. La réorganisation en novembre 2008 de l'Administration territoriale peut augurer de réformes à venir pour accompagner le mouvement de décentralisation.

Le processus de décentralisation s'inscrit dans le cadre du Programme national de gouvernance (PNG), formulé en 2000, qui prévoit « *un programme d'action visant l'accès équitable à la justice à travers un système judiciaire efficace ainsi qu'au renforcement du processus de décentralisation* »². Le PNG a donné lieu en 2003 à un document de programmation sur la gestion urbaine, prônant la mise en œuvre de stratégies locales dans 23 communes urbaines pilotes du pays et la formation des élus dans la perspective de leur responsabilisation croissante dans le cadre de la décentralisation alors en préparation. Ce processus local a permis l'élaboration d'une stratégie nationale du secteur urbain et l'accompagnement tant de réformes visant la déconcentration que la décentralisation.

Le PNG a été révisé par le Gouvernement en 2005, pour la période de 2006-2010, notamment pour prendre en considération les dispositifs de décentralisation prévus par les lois de 2004 ; il souligne la « *nécessité d'identifier la pauvreté urbaine comme une problématique exigeant une action spécifique au niveau des conseils municipaux et régionaux* »³.

La stratégie urbaine élaborée dans les années 1990 n'a pas encore produit d'effets tangibles et il convient de voir comment, dans ce nouveau contexte de décentralisation, elle pourrait être l'occasion d'une redéfinition de certains paramètres nationaux, dont les législations relatives aux ressources naturelles et à la terre. Cette évolution devrait tenir compte largement des acteurs locaux, institutionnalisés ou non, traditionnels (collectivités coutumières) comme modernes (ONG, tontines et autres associations).

¹ Il n'y a pas de référence documentaire pour ces chiffres mais ils sont vraisemblablement plus proches de la réalité que les chiffres officiels de 2006. Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2008*, De Boeck, Bruxelles, 2008, 424 p., p. 391.

² Projet d'« Appui au programme national de gouvernance » du Pnud de 2005-2007. « *L'adoption du PNG a constitué une conditionnalité forte pour l'approbation du programme économique et financier du Gouvernement par le FMI et la Banque Mondiale.* » Plan-cadre d'assistance des Nations Unies, décembre 2006.

³ Document de mise en œuvre du « Plan d'action des villes et de stratégie urbaine de réduction de la pauvreté », remis le 2 août 2006, dans le cadre du Projet « Pour une bonne gouvernance urbaine au Cameroun », financé par le Pnud, p. 4.

II. L'organisation administrative territoriale

Le Cameroun reste largement soumis à l'Administration de l'État organisée classiquement en circonscriptions administratives hiérarchiquement organisées. Depuis 2004, le statut des communes et des régions comme collectivités locales a été précisé. Les décrets d'application ont continué progressivement d'affiner l'organisation générale de l'architecture décentralisée, en parallèle d'une modernisation de l'Administration de l'État.

• L'Administration de l'État

La République du Cameroun est aujourd'hui divisée en régions (10)⁴, départements (58), et arrondissements (268), qui constituent autant de circonscriptions administratives⁵. Les 53 anciens districts vont être progressivement transformés en arrondissements⁶. Il faut y ajouter les villages et quartiers qui constituent autant de subdivisions.

La région est administrée par un gouverneur nommé par décret, qui est le représentant de l'État et qui assume un pouvoir hiérarchique sur les départements constituant la région.

Le préfet est le représentant de l'État au niveau du département. Il est également nommé par décret.

L'arrondissement est placé sous l'autorité d'un sous-préfet, également nommé, qui constitue pour la population l'échelon administratif de base, ce qui explique que le sous-préfet soit très souvent associé aux procédures domaniales, au traitement des conflits.

• Les collectivités locales

. Généralités

La République du Cameroun comptait en 1996, 338 communes (2 communautés urbaines, 11 communes d'arrondissement, 20 communes urbaines dont 9 à régime spécial⁷, 305 communes rurales)⁸. Aujourd'hui, en application des textes relatifs à la décentralisation de 2004 qui a donné lieu à la création de 10 collectivités régionales, ont été créées, en 2008, 12 nouvelles communautés urbaines qui s'ajoutent aux deux préexistantes, Yaoundé et Douala⁹, ce qui porte le nombre total de collectivités locales à 374 pour le Cameroun (14 communautés urbaines, 44 communes d'arrondissement et 316 communes). Autre innovation de 2004, au niveau communal, la distinction entre rural et urbain est supprimée, on parle dorénavant de commune.

Le processus de réflexion relatif à la décentralisation amorcé dans le milieu des années 1990, s'est d'abord concrétisé dans le domaine du fonctionnement des finances locales. En particulier, l'unicité de caisse a été partiellement remise en cause à l'occasion de l'institution des receveurs municipaux¹⁰, véritables comptables et trésoriers communaux qui peuvent gérer directement la trésorerie communale, et qui peuvent même, moyennant certaines conditions, ouvrir des comptes au nom de la commune, dans d'autres établissements financiers que le Trésor.

⁴ La région remplace la province. La réforme est récente (décret n° 2008/376 du 12 novembre 2008), ce qui explique que dans de nombreux textes, la référence au niveau provincial apparaisse encore.

⁵ Décret n° 2008/376 du 12 novembre 2008, portant organisation administrative de la République du Cameroun.

⁶ « Les districts existants à la date de publication du présent décret demeurent maintenus jusqu'à leur érection en arrondissement. Leurs limites territoriales ainsi que leurs chefs-lieux demeurent inchangés, sauf dispositions contraires expresses. » Art. 17, décret n° 2008/376, texte précité.

⁷ Communes dont les fonctions de maire sont assumées par un délégué du Gouvernement.

⁸ *Déconcentration et décentralisation : présentation des textes légaux et réglementaires*, Exposé de M. F. Meli, directeur des Collectivités locales, Colloque national des maires et magistrats municipaux du Cameroun, Yaoundé, 23-25 juillet 1996.

⁹ Ebolowa, Kribi, Limbé, Kumba, Bamenda, Nkongsamba, Edea, Bertoua, Bafoussam, Garoua, Maroua, Ngaoundéré. Ces douze communautés urbaines ont été créées par les décrets du 17 janvier 2008 et ont supprimé de fait le régime spécial qui s'appliquait à ces importantes agglomérations.

¹⁰ Décret n° 94-232 du 5 décembre 1994, précisant le statut et les attributions des receveurs municipaux.

La décentralisation est organisée autour d'un jeu de trois lois publiées en 2004 : un premier texte trace les lignes directrices de la décentralisation envisagée¹¹ tandis que les deux autres précisent le statut des deux niveaux des collectivités territoriales, la région¹² et la commune¹³.

La loi d'orientation fixe les règles générales applicables en matière de décentralisation territoriale et crée la région et la commune, deux collectivités territoriales, personnes morales de droit public dotées de l'autonomie administrative et financière¹⁴, qui néanmoins « *exercent leurs activités dans le respect de l'unité nationale, de l'intégrité du territoire et de la primauté de l'État* ». Par cet article 3 est rappelée la tradition de centralisation de l'État camerounais qui perdure comme nous le verrons dans le fonctionnement des exécutifs.

Afin d'assurer un suivi du processus de décentralisation, un Conseil national de la décentralisation et un Comité interministériel des services locaux sont annoncés par la loi d'orientation et mis en place le 17 janvier 2008¹⁵.

Les règles relatives à la tutelle sont précisées dans la loi d'orientation et ne sont pas rappelées expressément dans les deux lois particulières. La tutelle est assurée par l'État, par le ministre chargé des Collectivités locales et du représentant de l'État auprès de la collectivité, le gouverneur pour la région, et le préfet pour la commune¹⁶.

Les actes pris par les collectivités territoriales sont transmis au représentant de l'État auprès de la collectivité territoriale concernée, lequel en délivre aussitôt accusé de réception. Les décisions sont exécutoires quinze jours après la délivrance de l'accusé de réception. Cependant, une dérogation à ce principe de tutelle *a posteriori* existe pour certains domaines ; ainsi, parmi d'autres domaines, « *demeurent soumis à l'approbation préalable du représentant de l'État, les affaires domaniales et les plans régionaux et communaux de développement et les plans régionaux d'aménagement du territoire* »¹⁷. L'approbation est réputée tacite au terme d'un délai de trente jours de silence du représentant de l'État.

La région et la commune règlent, par délibérations, les affaires de leur compétence, mais l'article 15 de la loi d'orientation précise que « *les compétences transférées aux collectivités territoriales par l'État ne sont pas exclusives. Elles sont exercées de manière concurrente par l'État et celles-ci.* » Cette disposition est confirmée par l'économie générale des lois n° 2004-18 et n° 2004-19.

. La commune

Le statut de la commune, ainsi que celui des différents regroupements de communes, sont l'objet de la loi n° 2004/018 du 22 juillet 2004, fixant les règles applicables aux communes dont la typologie a été simplifiée : comme nous l'avons signalé, la distinction commune rurale/commune urbaine est supprimée¹⁸. Le régime des communautés urbaines et des communes d'arrondissement applicable aux agglomérations urbaines est maintenu, régime qu'ont progressivement adopté les communes urbaines à régime spécial¹⁹.

La commune est la collectivité territoriale décentralisée de base et « *a une mission générale de développement local et d'amélioration du cadre et des conditions de vie de ses habitants* »²⁰. Les organes de la commune sont le conseil municipal et l'exécutif communal.

¹¹ Loi n° 2004/017 du 22 juillet 2004, portant orientation de la décentralisation.

¹² Loi n° 2004/019 du 22 juillet 2004, fixant les règles applicables aux régions.

¹³ Loi n° 2004/018 du 22 juillet 2004, fixant les règles applicables aux communes.

¹⁴ Art. 4, loi n° 2004/017 du 22 juillet 2004, portant orientation de la décentralisation.

¹⁵ Décret n° 2008/013 du 17 janvier 2008, portant organisation et fonctionnement du Conseil national de la décentralisation et décret n° 2008/014 du 17 janvier 2008, portant organisation et fonctionnement du Comité interministériel des services locaux.

¹⁶ Art. 66 et 67, loi n° 2004/017 du 22 juillet 2004, loi précitée.

¹⁷ Art. 70, loi n° 2004/017 du 22 juillet 2004, loi précitée.

¹⁸ Art. 152.1, loi n° 2004/017 du 22 juillet 2004, loi précitée.

¹⁹ Art. 154, loi n° 2004/017 du 22 juillet 2004, loi précitée.

²⁰ Art. 3, loi n° 2004/018 du 22 juillet 2004, fixant les règles applicables aux communes. Parmi ces compétences, on peut noter en matière économique, « *la promotion des activités de production agricoles, pastorales, artisanales et piscicoles d'intérêt communal* » (art. 15). En matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles, la commune est chargée des « *opérations de reboi-*

Le conseil municipal est composé de 25 à 61 membres selon la population de la commune. Les conseillers municipaux sont élus pour cinq ans au suffrage universel, direct et secret²¹. Le conseil municipal se réunit en session ordinaire publique une fois par trimestre. Le maire peut réunir le conseil municipal en session extraordinaire chaque fois qu'il le juge utile, il est également tenu de le convoquer à la demande motivée des deux tiers des membres en exercice du conseil municipal ou à celle du représentant de l'État²².

Le maire, élu au scrutin uninominal majoritaire à deux tours, est le chef de l'exécutif communal ; à ce titre, il est l'ordonnateur du budget de la commune²³, prépare le budget et le présente au conseil²⁴. L'exécutif communal est assisté d'un secrétaire général de mairie, principal animateur des services de l'Administration municipale. Nommé par le ministre chargé des Collectivités territoriales, il assiste aux réunions de l'exécutif communal dont il assure le secrétariat²⁵, assisté de membres du conseil municipal. Par ailleurs, la présence du représentant de l'État ou de son délégué dûment mandaté, est de droit²⁶. Ainsi, dans le cadre de la décentralisation, on observe une forte présence étatique.

Du point de vue des compétences en matière domaniale et foncière, le maire accorde les permissions de voirie à titre précaire et essentiellement révocable sur les voies publiques²⁷. Les actes de gestion que prend le maire sur le domaine public sont soumis à l'approbation du représentant de l'État et sont communiqués après cette formalité au conseil municipal pour information²⁸. Ce qui suggère une autonomie très relative de l'exécutif communal sur le domaine public de la commune. Le maire est également en charge « *de conserver, d'entretenir et d'administrer les propriétés et les biens de la commune et d'accomplir tous actes conservatoires de ces droits ; de délivrer les permis de bâtir et de démolir, ainsi que les autorisations d'occupation des sols* »²⁹. Ce qui implique l'existence d'un patrimoine communal que nous détaillerons dans la gestion domaniale et foncière des collectivités locales.

Les ressources nécessaires à la commune pour l'exercice de ses compétences lui sont dévolues soit par transfert de fiscalité, soit par dotation, soit par les deux à la fois. « *Il est institué une dotation générale de la décentralisation destinée au financement partiel de la décentralisation. La loi de finances fixe chaque année, sur proposition du Gouvernement, la fraction des recettes de l'État affectée à la dotation générale de la décentralisation.* »³⁰ La loi ne précise pas davantage le contenu des ressources fiscales de la commune.

De fait, le 29 février 2008, lors de l'ouverture du quatrième colloque national des maires du Cameroun, le ministre de l'Administration territoriale et de la Décentralisation déclarait « *si les compétences ont été transférées par les lois de décentralisation du 22 juillet 2004, les moyens appropriés ne sont pas encore alloués. Or l'État doit effectuer les financements correspondant aux compétences transférées* », et précisait que le Comité interministériel des Services Locaux, placé sous la présidence de son ministère, était notamment chargé de préparer les transferts de ces ressources.

sement et la création de bois communaux et de l'élaboration de plans communaux d'action pour l'environnement » (art. 16). En matière d'urbanisme, ont été transférés à la commune les compétences pour « *la délivrance des certificats d'urbanisme, des autorisations de lotir, des permis d'implanter, des permis de construire et de démolir* » (art. 17).

²¹ Art. 2.1, loi n° 92-002 du 14 août 1992, fixant les conditions d'élection des conseillers municipaux. Modifiée et complétée par la loi n° 20006/010 du 29 décembre 2006.

²² Art. 31, loi n° 2004/018 du 22 juillet 2004, texte précité.

²³ Art. 71, loi n° 2004/018 du 22 juillet 2004, texte précité.

²⁴ Art. 145, loi n° 2004/018 du 22 juillet 2004, texte précité.

²⁵ Art. 80, loi n° 2004/018 du 22 juillet 2004, texte précité.

²⁶ Art. 36, loi n° 2004/018 du 22 juillet 2004, texte précité. La première session du conseil municipal est convoquée par le représentant de l'État. Art 60.1 de la loi n° 2004/18.

²⁷ Art. 89, loi n° 2004/018 du 22 juillet 2004, texte précité.

²⁸ Art. 12.3, loi n° 2004/018 du 22 juillet 2004, texte précité.

²⁹ Art. 71, loi n° 2004/018 du 22 juillet 2004, texte précité.

³⁰ Art. 23, loi n° 2004/017 du 22 juillet 2004, loi précitée.

La loi portant statut des communes précise également celui de la communauté urbaine, des communes d'arrondissement et des syndicats de communes, entités qui relèvent du régime de la commune, notamment concernant les compétences et les ressources.

La **communauté urbaine**, personne morale de droit public jouissant de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, comprend au moins deux communes. La communauté urbaine comprend le conseil de la communauté urbaine, composé des maires des communes d'arrondissement et des représentants désignés au sein des communes d'arrondissement, et le délégué du Gouvernement auprès de la communauté urbaine³¹ qui constitue, avec ses adjoints, l'exécutif de la communauté urbaine.

Le délégué du Gouvernement, nommé par décret du président de la République, exerce la plénitude des fonctions et des attributions dévolues au maire à la tête de la communauté urbaine. Les adjoints qui l'assistent sont également nommés par arrêté du président de la République³².

Les communes qui constituent la communauté urbaine portent la dénomination de communes d'arrondissement³³. Le maire de la **commune d'arrondissement** est membre de droit du conseil de la communauté urbaine. Le conseil municipal de la commune d'arrondissement désigne en son sein cinq conseillers appelés à le représenter au sein du conseil de la communauté urbaine³⁴. La création d'une communauté urbaine emporte le transfert de compétences et de ressources à ladite communauté urbaine par les communes d'arrondissement³⁵.

Enfin, le **syndicat de communes** est le regroupement de plusieurs communes appartenant au même département ou à la même région, en vue de réaliser des opérations d'intérêt intercommunal, au terme duquel il est dissous. C'est un établissement public intercommunal, doté de la personnalité juridique et de l'autonomie administrative et financière. Les organes du syndicat de communes sont le conseil syndical et le président du syndicat. Le conseil syndical est composé des maires assistés chacun de deux conseillers désignés au sein de chaque commune syndiquée. Il est dirigé par un président élu parmi les membres du conseil syndical, pour un mandat d'un an renouvelable³⁶.

. La région

La région est une collectivité territoriale décentralisée constituée de plusieurs départements. Le chef-lieu de chaque circonscription administration régionale (ex-province), érigée en région, est le chef-lieu de la région. Les organes de la région sont le conseil régional et le président du conseil régional³⁷.

Le **conseil régional** est l'organe délibérant de la région. Les conseillers régionaux dont le mandat est de cinq ans, sont « *les délégués des départements élus au suffrage universel indirect et les représentants du commandement traditionnel élus par leurs pairs* »³⁸. Le conseil régional doit refléter les différentes composantes sociologiques de la région. Le conseil régional, dont les séances sont publiques, se réunit une fois par trimestre en session ordinaire, sur convocation de son président. Une session extraordinaire peut être convoquée à la demande du président, des deux tiers au moins de ses membres et du représentant de l'État³⁹.

Le président élu par le conseil régional est l'exécutif de la région, il est assisté d'un bureau régional qui doit refléter la composition sociologique de la région. Le président est en charge de « *la préparation et l'exécution des délibérations du conseil régional, le président peut disposer, en tant que de besoin, des services déconcentrés de l'État dans le cadre d'une convention signée avec le représentant de l'État, pré-*

³¹ Art. 112, loi n° 2004/018 du 22 juillet 2004, texte précité.

³² Art. 115, loi n° 2004/018 du 22 juillet 2004, texte précité.

³³ Art. 109, loi n° 2004/018 du 22 juillet 2004, texte précité.

³⁴ Art. 121, loi n° 2004/018 du 22 juillet 2004, texte précité.

³⁵ Art. 124, loi n° 2004/018 du 22 juillet 2004, texte précité.

³⁶ Art. 135, loi n° 2004/018 du 22 juillet 2004, texte précité.

³⁷ Art. 25, loi n° 2004/019 du 22 juillet 2004, précitée.

³⁸ Art. 26, loi n° 2004/019 du 22 juillet 2004, précitée.

³⁹ Art. 32, loi n° 2004/019 du 22 juillet 2004, précitée.

cisant les conditions de prise en charge par la région de ces services »⁴⁰. C'est lui qui prépare le budget régional et le présente au conseil régional⁴¹.

En cohérence avec les dispositions de la loi d'orientation, la tutelle est assurée par l'État, dans certains cas a priori. Ainsi, le représentant de l'État et le secrétaire général de la région sont parties prenantes du fonctionnement de la collectivité régionale.

Le représentant de l'État tient un rôle important à l'intérieur même du dispositif d'organisation de la collectivité régionale puisqu'il assure « *la coordination de l'action des services régionaux et celle des services de l'État dans la région* »⁴². Même si cette coordination est assurée « *en rapport avec le président du conseil régional* », elle dénote une forte emprise de l'État dans la vie de la collectivité. De plus, « *le représentant de l'État tient une conférence d'harmonisation au moins deux fois par an sur les programmes d'investissement de l'État et de la région* »⁴³, à laquelle doivent assister le président du conseil régional et les membres du bureau.

Quant au secrétaire général de la région, « *il anime les services de l'Administration régionale, sous l'autorité du président ou dans le cadre des délégations prévues à l'article 65 (3)* ». Ce secrétaire, qui assiste également aux réunions du Bureau et du conseil régional dont il assure le secrétariat⁴⁴, est nommé directement par le président de la République sur proposition du ministre chargé des Collectivités territoriales⁴⁵.

Les compétences transférées aux régions sont précisées dans le titre III de la loi qui énumère les domaines d'action régionale de façon très détaillée. Les articles 18 à 24 du titre donnent les éléments de compétences transférées à la région⁴⁶.

Certaines de ces compétences concernent notamment la gestion de la forêt⁴⁷ que nous détaillerons ci-après dans la gestion des ressources naturelles (point VI) et le soutien apporté à l'action des communes en matière d'urbanisme et d'habitat⁴⁸.

Comme pour la commune, « *Les ressources nécessaires à la région pour l'exercice de ses compétences lui sont dévolues soit par transfert de fiscalité, soit par dotation, soit par les deux à la fois.* »⁴⁹ Aucune autre précision n'est apportée sur le contenu exact des transferts, une loi doit les préciser. En attendant que les collectivités territoriales possèdent des ressources propres, les services ou parties des services déconcentrés de l'État, concernés par le transfert des compétences, seront progressivement transférés aux collectivités territoriales sur recommandation du Conseil national de la décentralisation qui a été créé en 2008.

Les chefferies

Les chefferies, témoignages contemporains des structures ancestrales, continuent de jouer un rôle fondamental dans l'organisation du territoire. Entités politiques, linguistiques et culturelles, elles se situent dans un contexte dans lequel l'État les reconnaît comme rouages de l'Administration du territoire. Ces chefferies ont été « formalisées », un décret⁵⁰ les ayant classées en trois niveaux hiérarchiques : chef-

⁴⁰ Art. 66.1, loi n° 2004/019 du 22 juillet 2004, précitée.

⁴¹ Art. 86, loi n° 2004/019 du 22 juillet 2004, précitée.

⁴² Art. 69.1, loi n° 2004/019 du 22 juillet 2004, précitée.

⁴³ Art. 69.2, loi n° 2004/019 du 22 juillet 2004, précitée.

⁴⁴ Art. 68.2 et 68.3, loi n° 2004/019 du 22 juillet 2004, précitée.

⁴⁵ Art. 68.1, loi n° 2004/019 du 22 juillet 2004, précitée.

⁴⁶ Ainsi, le développement économique comprend outre l'organisation et le soutien de la vie économique, « *la gestion de l'environnement et des ressources naturelles, la planification, de l'aménagement du territoire, des travaux publics, de l'urbanisme et de l'habitat* », le développement sanitaire et social ; et enfin, le développement éducatif, sportif et culture comprend « *l'éducation, l'alphabétisation et la formation professionnelle ; la jeunesse, les sports et les loisirs ; la culture et la promotion des langues nationales* ».

⁴⁷ Art. 19, loi n° 2004/019 du 22 juillet 2004, précitée.

⁴⁸ Art. 20, loi n° 2004/019 du 22 juillet 2004, précitée.

⁴⁹ Art. 85, loi n° 2004/019 du 22 juillet 2004, précitée.

⁵⁰ Décret n° 77/245 du 15 juillet 1977, portant organisation des Chefferies traditionnelles, modifié et complété par le décret n° 82/241 du 24 juin 1982.

feries de premier degré s'étendant *grosso modo* à l'échelle de l'arrondissement ; chefferies de deuxième degré correspondant à peu près à un regroupement ethnique incluant plusieurs villages ; chefferies de troisième degré enfin correspondant à un clan occupant un village ou un quartier. Ces nuances administratives ne tiennent pas compte des réalités de ces chefferies qui se répartissent de façon schématique en deux groupes : les organisations acéphales (dites aussi segmentaires, elles se retrouvent dans les groupes des zones forestières), et les organisations centralisées (notamment au nord, au nord-ouest et à l'ouest). Cette subdivision de fait a des conséquences importantes en matière de gestion des droits fonciers, mais aussi dans le rôle des chefs reconnus pour l'exercice de leurs prérogatives et de leurs responsabilités (par exemple, collecte de certains impôts).

Tableau : Organisation administrative et décentralisation au Cameroun

Circonscription administrative	Nb	Collectivité territoriale	Nb	Personnalité morale	Autonomie financière	Instance délibérante	Exécutif
Régions	10					Non	Gouverneur nommé par décret
		Régions	10	Oui	Oui	Conseil régional	Président du conseil régional élu
Département	58					Non	Préfet nommé par décret
Arrondissement	268					Non	Sous-préfet nommé par décret
Village				Non	Non		Chef de village
Quartier				Non	Non		Chef de quartier
Chefferie (1)				Non	Non		Chef traditionnel
		Communes					
		Communes	316	Oui	Oui	Conseil municipal	Maire
		Communauté urbaine (2)	14	Oui	Oui	Conseil municipal	Délégué du Gouvernement nommé par décret et les maires d'arrondissement
		Commune d'arrondissement (3)	44	Oui	Oui	Conseil municipal d'arrondissement	Maire d'arrondissement

Remarques :

1. La chefferie, témoignage contemporain des structures ancestrales, continue de jouer un rôle dans l'organisation et la gestion administrative du territoire. La loi en distingue trois degrés en fonction de leur importance et de l'organisation socioculturelle.
2. La communauté urbaine est une agglomération urbaine, constituée de plusieurs communes urbaines dites communes d'arrondissement. La communauté assure des fonctions de coordination et des fonctions communes à l'ensemble des arrondissements. Ce statut s'applique aujourd'hui à Yaoundé et à Douala, créées depuis 1987 et aux douze communautés urbaines créées en 2008 (Ebolawa, Kribi, Limbé, Kumba, Bamenda, Nkongsamba, Edéa, Bertoua, Bafoussam, Garoua, Maroua, N'Gaoundéré).

3. La commune d'arrondissement est l'appellation des communes (ex-urbaines, la distinction ayant été supprimée) constituant une communauté urbaine. Le régime juridique est celui des communes, exception faite des attributions de caractère collectif confiées à ces dernières par la loi.

III. La gestion domaniale et foncière

• Le dispositif législatif et réglementaire

Il repose sur une multiplicité de textes, d'ancienneté variable, relativement bien structurés, mais dont l'esprit, le contenu et les principes fondamentaux apparaissent aujourd'hui assez inadaptés. L'ensemble de ce dispositif doit être considéré comme structuré autour de la réforme de 1974, basée sur le souci du législateur de donner à l'État les moyens de mener une politique domaniale et foncière très centralisée, très volontaire, très forte. Cette volonté n'a malheureusement pas été concrétisée dans une réelle finalisation de la législation et de la réglementation, puisque l'on conserve un certain nombre de problèmes, d'incertitudes.

Le dispositif domanial comporte les grandes catégories domaniales et foncières suivantes :

- Le domaine public, dont le régime est défini par certaines dispositions spécifiques de l'ordonnance n° 74-1 du 6 juillet 1974, mais ce texte n'a jamais été assorti de ses décrets d'application. Résultat, la pratique administrative se réfère à un décret de 1921 pour trouver les solutions, notamment pour la gestion des dépendances de ce domaine par des concessions ou des droits d'occupation selon les règles classiques. De toute façon, le domaine public est un concept mal connu, mal compris, rarement appliqué et encore moins valorisé. On peut ajouter que la législation relative au domaine public a été modifiée en 1996 par la loi-cadre relative à la protection de l'environnement⁵¹, notamment à propos du domaine public maritime (littoral et eaux maritimes), en particulier⁵² dans son article 34 relatif aux occupations dudit domaine.
- Le domaine national, curieusement intégré dans le texte de base régissant le régime foncier⁵³, alors que les terrains concernés ne font pas l'objet d'un droit de propriété établi par écrit et que les mêmes terrains sont susceptibles d'être incorporés au domaine, public ou privé de l'État⁵⁴. Ce domaine contient « *les terres qui ne sont pas classées dans le domaine public ou privé de l'État ou des autres personnes morales de droit public* », l'alinéa suivant du texte précisant que « *ne sont pas incluses dans le domaine national les terres faisant l'objet d'un droit de propriété tel que défini à l'article 2 ci-dessus* » (art.14, al. 1 et 2, ordonnance n° 74-1). Ces dispositions un peu obscures sont heureusement précisées par l'article suivant de la même ordonnance : « *les dépendances du domaine national sont classées en deux catégories : 1^{re}) les terrains d'habitation, les terres de culture, de plantation, de pâturage et de parcours dont l'occupation se traduit par une emprise évidente de l'homme sur la terre et une mise en valeur probante (en fait, les terrains objet de droits coutumiers) ; 2^e) Les terres libres de toute occupation effective (les terrains vacants et sans maître)* ». L'État peut disposer des terrains relevant de ce domaine national par voie de concession, de bail ou d'affectation. Il peut aussi les classer dans son domaine public ou les incorporer dans son domaine privé⁵⁵. Il faut enfin signaler que la législation

⁵¹ Loi n° 96-12 du 5 août 1996, portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement.

⁵² Art. 34, loi n° 96-12 précitée : « 1) L'Administration chargée des Domaines peut accorder, sur demande, une autorisation d'occupation du domaine public. L'occupation effectuée en vertu de cette autorisation ne doit entraver ni le libre accès aux domaines publics maritime et fluvial, ni la libre circulation sur la grève, ou être source d'érosion ou de dégradation du sol. 2) Seules sont autorisées sur le domaine public maritime et fluvial, à titre d'occupation privative temporaire, les installations légères et démontables. »

⁵³ Ordonnance n° 74-1 du 6 juillet 1974, fixant le régime foncier.

⁵⁴ On peut ici penser que le législateur a voulu clairement dissocier les terrains faisant partie du domaine et ceux qui n'en relèvent pas, regroupant ces derniers sous la rubrique régime foncier. Cependant, le concept même de domaine national ne procède pas de la logique de ce dernier.

⁵⁵ Art. 17, ordonnance précitée, tel que modifiée par l'ordonnance n° 77-1 du 10 janvier 1977.

ne prévoit pas de différenciation de procédure entre les zones rurales et les zones urbaines, sinon pour les conditions de mise en valeur des terrains⁵⁶.

- Le domaine privé de l'État et des autres personnes morales de droit public : son régime juridique est fondé sur l'ordonnance n° 74-2 du 6 juillet 1974. Il inclut toutes les terres acquises à titre onéreux ou à titre gratuit, « *les terrains qui supportent les édifices, constructions, ouvrages et aménagements réalisés et entretenus par l'État...* », les concessions rurales ou urbaines frappées de déchéance ou du droit de reprise, les prélèvements de l'État sur le domaine national (art. 10, ordonnance n° 74-2). L'État peut disposer des terrains de son domaine privé comme le ferait tout propriétaire de droit privé. Il peut également l'affecter à des personnes morales de droit public, et l'attribuer en jouissance, à des personnes publiques ou privées.
- Les terrains relevant du régime foncier, c'est-à-dire, sur lesquels est reconnu un droit de propriété privée, soit par un titre foncier, soit par un autre document authentique. L'ensemble des règles applicables à ces terrains est l'objet d'un texte spécifique de 1974, modifié et complété notamment en 1977⁵⁷. Notons qu'en 2005, la conservation de ces titres a été déconcentrée au niveau départemental⁵⁸, modification dont nous ferons état plus précisément dans le point III relatif à l'organisation domaniale et foncière.
- Les droits coutumiers bénéficient d'un régime spécifique, même s'ils pourraient être, au moins partiellement, rattachés à la catégorie précédente et si, dans la législation, ils relèvent du domaine national. En effet, ils peuvent être transformés en droit de propriété immatriculé si les conditions d'occupation et d'exploitation sont satisfaisantes⁵⁹. Il faut surtout souligner que les incertitudes de la loi témoignent clairement de l'ambiguïté permanente des rapports entre l'Administration et le monde coutumier. De fait, aux termes de la loi, tous les statuts coutumiers auraient dus être « modernisés », transformés en droit écrit, à peine de déchéance, dans les dix ans à compter de la date de promulgation du texte. Dans la pratique, évidemment, il n'en a rien été et ces droits sont d'autant plus présents que l'Administration est plus ou moins forcée de les reconnaître, en dépit de la loi.

⁵⁶ En zone rurale, préalablement à l'attribution de concessions sur le domaine national, la commission consultative (voir organisation de la gestion domaniale) doit proposer au préfet la répartition de l'espace rural en zone agricole et zone pastorale, selon les besoins des populations (art. 14, décret n° 76-166 du 27 avril 1976, fixant les modalités de gestion du domaine national).

⁵⁷ Art. 2, ordonnance n° 74-1 précitée : « *Font l'objet du droit de propriété privée (...) : a) les terres immatriculées ; b) les 'freehold lands' (terrains situés dans les zones de colonisation anglaise) ; c) les terres acquises sous le régime de la transcription (soit avant la mise en place de l'immatriculation) ; d) les concessions domaniales définitives (donc des terrains mis en valeur, celle-ci étant constatée, mais sans que le concessionnaire ait demandé l'attribution d'un titre foncier) ; e) les terres consignées au 'Grundbuch' (donc des terrains inscrits au livre foncier du régime allemand).* »

⁵⁸ Décret no 2005/320 du 8 décembre 2005, portant organisation du Gouvernement (création du Mindaf) et décret n° 2005/481 du 16 décembre 2005, modifiant et complétant certaines dispositions du décret n° 76/165 du 27 avril 1976, fixant les conditions d'obtention du titre foncier.

⁵⁹ Art. 17, ordonnance n° 74-1 du 6 juillet 1974 : « *les collectivités coutumières, leurs membres ou toute autre personne de nationalité camerounaise qui (...) occupent ou exploitent paisiblement des dépendances de première catégorie prévue à l'article 15, continueront à les occuper ou à les exploiter. Ils pourront, sur leur demande, y obtenir des titres de propriété* ». Pour comprendre la portée de cet article, il faut évidemment ajouter les dispositions de l'article 15 mentionnées : « *les terrains d'habitation, les terres de culture, de plantation, de pâturage et de parcours dont l'occupation se traduit par une emprise évidente de l'homme sur la terre et une mise en valeur probante* ». Il faut enfin préciser que si le décret d'application de l'ordonnance indique la procédure pour obtenir le titre foncier, il ne fixe rien concernant les paramètres permettant d'apprécier l'évidence de l'emprise, le caractère probant de la mise en valeur, ni la tranquillité de l'occupation, encore que cette dernière puisse être mise en évidence par l'enquête préalable à l'immatriculation.

Tableau : Gestion domaniale et foncière au Cameroun

Nature domaniale	Contenu	Caractères juridiques	Instruments de gestion	Acteur(s) concerné(s)
Domaine public	Domaine public naturel et domaine public artificiel	Inaccessibilité, insaisissabilité et imprescriptibilité	Concession et autorisations provisoires d'occuper	État et/ou collectivités locales (communes et régions) Domaine public artificiel géré exclusivement par l'État
Domaine national	Terrains qui ne sont pas classés dans le domaine public, ni dans le domaine privé (État et collectivités), ni immatriculés au nom d'une personne privée Il s'agit donc : 1) des terrains <u>occupés</u> , coutumièrement ou non, pour l'habitat, la culture, la plantation, le pâturage, avec « <i>une emprise évidente de l'homme sur la terre et une mise en valeur probante</i> », et 2) des <u>terrains libres de toute occupation</u> effective	L'État en est l'administrateur. Il peut les attribuer, ou les incorporer dans son domaine privé ou dans le domaine public Mais : possibilité pour les détenteurs de demander l'attribution d'un titre foncier sur les terrains en question lesquels ne peuvent revenir qu'au seul État	sous la forme de : concession provisoire transformable en titre foncier après mise en valeur, . bail ordinaire ou emphytéotique . affectation à un service public	Administration des Domaines et du Cadastre Délégation régionale du Mindaf Administration territoriale pour les demandes de terrains
Domaine privé de l'État	Terrains immatriculés au nom de l'État après acquisition, dons, legs, retour au domaine après déchéance du concessionnaire, prélèvement sur le domaine national	Régime du Code civil et de l'immatriculation	Cessions, locations, donations	État : Administration des Domaines et du Cadastre
Domaine privé des collectivités	Terrains immatriculés au nom de celles-ci	Régime du Code civil et de l'immatriculation	Livre foncier et immatriculation	Domaines et Conservation foncière
Propriété privée	Terrains immatriculés au nom d'une personne privée	Régime du Code civil et de l'immatriculation	Livre foncier, immatriculation et inscriptions	Domaines, délégation régionale du Mindaf et Conservation foncière déconcentrée au niveau départemental
Domaine coutumier	Les terrains objet de droits coutumiers sont inclus dans le domaine national	Régime du domaine national	Transactions non reconnues officiellement	Détenteurs coutumiers/ Domaines

• L'organisation administrative

Le ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat (Minuh) qui s'occupait précédemment des questions foncières a été remplacé le 8 décembre 2005 par le ministère des Domaines et des Affaires foncières (ci-après Mindaf)⁶⁰. Dans les départements, c'est l'Administration territoriale (préfectures et sous-préfectures selon les cas), qui accueille les demandes, veille à l'instruction des dossiers, gère les commissions consultatives, les services déconcentrés de l'Administration des Domaines (services régionaux) étant chargés du suivi technique de ces mêmes dossiers.

L'organisation qui était jusqu'à présent très centralisée a fait l'objet d'une réforme notamment pour l'obtention du titre foncier. En effet, un processus de déconcentration des affaires foncières au niveau département et de la région a été amorcé. Dorénavant les dossiers pour l'obtention d'un titre foncier ne remontent plus au niveau du ministère des Domaines et des Affaires foncières (Mindaf) tel que le précise le décret n° 2005/481 du 16 décembre 2005, modifiant et complétant certaines dispositions du décret n° 76/165 du 27 avril 1976, fixant les conditions d'obtention du titre foncier. Par ailleurs, ce décret réduit le nombre d'intervenants dans la procédure et fixe des délais, qui s'ils sont tenus devraient réduire la longueur de la procédure à six mois.

Le dossier est toujours déposé au niveau de l'arrondissement, à la sous-préfecture. Mais c'est dorénavant le sous-préfet et non plus le préfet qui prend l'arrêté fixant la date de constat d'occupation et d'exploitation de la parcelle. Une fois ce constat effectué, la commission consultative procède au bornage du terrain. Dans le sens de la déconcentration, suite à la réunion de la commission consultative, la publication des « Avis de clôture et bornage » dans le bulletin des avis domaniaux et fonciers a été transféré au niveau de la délégation régionale du Mindaf⁶¹, alors que depuis 1976, elle ne se faisait qu'au niveau central, dans le Journal officiel.

Alors que dans l'ancienne procédure, c'était le préfet qui transmettait le dossier à la direction du Domaine de l'ex-Minuh, aujourd'hui, c'est dorénavant le délégué départemental des Domaines et Affaires foncières qui le transmet au délégué régional des Affaires foncières⁶². Les dossiers de demande d'immatriculation, visés antérieurement par le directeur du Domaine au niveau du ministère le sont au niveau de chaque région. Par ailleurs, toujours dans le sens d'une déconcentration de la gestion foncière, la conservation foncière à qui est transmis le dossier après son visa par le chef de service régional pour immatriculation de l'immeuble dans le livre foncier, a été transféré du niveau régional au niveau de la délégation départementale des Domaines et Affaires foncières (DDDAF).

Il faut surtout, dans le cas du Cameroun, souligner l'importance de la commission consultative. Celle-ci est composée de représentants de l'Administration (le sous-préfet ou le chef de district la préside⁶³), du chef et de deux notables du village ou de la collectivité où se trouve situé le terrain. Cette commission est omniprésente dans les procédures domaniales. Elle propose l'utilisation de l'espace rural, donne son avis motivé sur toutes les demandes de concessions, examine et règle (le cas échéant) les litiges concernant l'attribution du titre foncier sur les terrains occupés ou exploités coutumièrement, choisit les terrains des collectivités villageoises, fait des recommandations sur la gestion du domaine national.

La commission conserve un rôle important dans le dispositif prévu dans le décret n° 2005/481, notamment dans le constat de mise en valeur pour permettre l'attribution du titre foncier⁶⁴. Ces commissions apparaissent à beaucoup de personnes concernées comme des facteurs de ralentissement qui n'apportent pas pour autant toujours les solutions attendues⁶⁵. Par ailleurs, sa composition, précisée dans

⁶⁰ Décret n° 2004/320 du 8 décembre 2005, portant organisation du Gouvernement.

⁶¹ Art. 15.4, décret n° 2005/481 du 16 décembre 2005, modifiant et complétant certaines dispositions du décret n° 76/165 du 27 avril 1976, fixant les conditions d'obtention du titre foncier.

⁶² Art. 15.1, décret n° 2005/481 du 16 décembre 2005, texte précité. Le décret de 2005 parle en fait « de délégué provincial », mais nous avons souligné qu'en 2008, la circonscription provinciale est devenue la région. Décret n° 2008/376 du 12 novembre 2008, portant organisation administrative de la République du Cameroun.

⁶³ Les districts vont progressivement devenir des arrondissements, suite à la très récente réforme de l'organisation territoriale de 2008. Décret n° 2008/376 du 12 novembre 2008, portant organisation administrative de la République du Cameroun.

⁶⁴ Art. 13, décret n° 2005/481 du 16 décembre 2005, texte précité.

⁶⁵ Les commissions consultatives fournissent des « prestations appréciables dans la mesure où elles contribuent largement à concilier des adversaires et à calmer des tensions. Mais il ne faut pas perdre de vue que cette commission est aujourd'hui malade de son

le décret n° 76-166 de 1976, devrait être modifiée pour tenir compte des changements du décret de 2005, notamment en introduisant la présence des délégués départementaux des Domaines et des Affaires foncières.

Le décret de 2005 amorce un début de déconcentration de la gestion foncière au Cameroun. Cependant, les modalités d'organisation du contentieux lié à la procédure d'immatriculation tendent à nuancer cette déconcentration. L'article 20 du décret de 2005 fait état de la possibilité d'un recours contre la décision du gouverneur, en cas de rejet de la demande d'immatriculation. Cette décision est susceptible d'un recours hiérarchique auprès du ministre chargé des Affaires foncières, la décision de celui-ci étant elle-même susceptible d'un recours contre la juridiction administrative compétente.

Outre le fait que le recours hiérarchique se fasse auprès du ministre, ce qui concentre beaucoup le contentieux, le recours devant la juridiction administrative compétente n'est pas en pratique possible pour le moment : en effet, la réforme de l'organisation des tribunaux administratifs date de 2006⁶⁶, elle prévoit la création d'un tribunal administratif siégeant au chef-lieu de chaque région. Or, ces tribunaux ne sont pas encore opérationnels ; par conséquent, la compétence de ces juridictions est exercée, provisoirement, par la Chambre administrative de la Cour Suprême. Le contentieux lié au foncier n'est donc pas encore déconcentré. Ce cas particulier reflète la situation générale de la décentralisation aujourd'hui au Cameroun. Les textes sont pour la plupart publiés, certains organes sont en place, mais le dispositif global n'est pas encore efficient.

L'Administration domaniale, même si elle dispose de personnel compétent qui bénéficie de formation, est totalement dénuée de moyens matériels, logistiques, de locaux. Elle ne peut gérer ni archives, ni documentation, ni à plus forte raison entreprendre les contrôles nécessaires sur le terrain. Il n'est pas certain que la déconcentration modifie radicalement cet état de fait et que la lenteur du système centralisé ne se déporte dans les régions, ex-provinces⁶⁷.

• Les pratiques foncières

Il existe de multiples problèmes de législation, de réglementation, d'organisation, de fonctionnement des administrations concernées, mais pour l'essentiel, on peut constater que les multiples problèmes résultent surtout des résistances coutumières au droit écrit. Ces blocages résultant de l'opposition des textes et du droit non écrit ont été amplifiés par le comportement de l'Administration. L'inefficience de l'État et de ses services compétents a pour effets logiques de placer toutes les pratiques foncières dans une situation « non formelle », sinon illégale au sens strict de ce terme. La production de terrains selon les procédures domaniales, puis foncières, est en effet extrêmement limitée, pour des raisons de coût, de durée et de complexité des procédures en question, mais aussi en raison de l'inadaptation totale de la production légale aux conditions du marché foncier, tant du point de vue de l'offre que de celui de la demande. Ce constat est à nuancer pour prendre en considération des variantes entre les différentes régions du pays, comme entre les zones urbaines et les zones rurales.

Les variantes régionales

Dans le Nord du pays, la législation de 1974 a été mieux accueillie car traditionnellement le pouvoir foncier y appartient au chef traditionnel (le *Lamido*), et d'une certaine manière, cela a donné une légitimité au chef de l'État pour prétendre à un pouvoir domanial national. Les conflits correspondent donc plutôt à des litiges entre agriculteurs et pasteurs, ou entre agriculteurs là où la pression foncière est devenue forte.

fonctionnement », Jean-Pierre Kuate, *Les Commissions consultatives dans la procédure d'attribution des titres fonciers*, octobre 1988, p. 3.

⁶⁶ Loi n° 2006/022, fixant l'organisation et le fonctionnement des tribunaux administratifs.

⁶⁷ « Pas moins de 140 000 dossiers de demandes de titre foncier ont été retrouvés parqués dans les tiroirs du ministère à Yaoundé. Selon la Cellule de communication du Mindaf, on y retrouvait des dossiers déposés depuis vingt ans sans suite. Comment pouvait-il en être autrement quand on sait que pour avoir le droit à la propriété foncière sur ne serait-ce que 100 mètres carrés perdus quelque part dans la République, il fallait le visa du ministère à Yaoundé (...) Avec le déploiement des structures déconcentrées du Mindaf dans les provinces, on rassure au ministère que tous les 140 000 dossiers en souffrance ont été dépoussiérés, dépouillés et renvoyés pour chacun dans sa province de provenance. Chaque délégué provincial a donc reçu ses valises de dossiers. Depuis lors, on s'active en province, et particulièrement dans les services départementaux des Affaires foncières où tout se joue désormais. » Marie-Pauline Voufo, *La voix du paysan Mensuel d'information, de formation et de débat sur le monde rural*, 6 février 2006.

Dans le Sud, la pression foncière est beaucoup plus forte. Avec l'accroissement du prix des terrains, les membres des familles traditionnelles souhaitent sortir des indivisions pour accéder à la propriété individuelle, pour revendre la terre. Les conflits se produisent alors entre tenants de l'individualisme et ceux de la détention collective coutumière, la terre demeurant pour eux un bien sacré⁶⁸. Cette perception est évidemment contradictoire avec celle qui fonde le concept de domaine national susceptible d'être récupéré par l'État ou une collectivité publique. En effet, dans cette perception, il ne saurait y avoir de terrains vacants et sans maître, même s'il n'y a pas d'occupation actuelle.

Dans le Cameroun occidental, où la coutume demeure très forte, on rencontre paradoxalement moins de problèmes⁶⁹.

. Les variantes entre zones rurales et zones urbaines

Dans les zones rurales, sauf pression foncière forte, en particulier celles exploitées selon des méthodes « modernes », le droit écrit moderne ne s'applique guère, les populations intéressées ne se sentant pas concernées. Il est un peu tôt pour faire un bilan de la réforme de 2005 sur l'obtention du titre foncier, mais il est peu probable que la procédure, même simplifiée, intègre les comportements. On continue, sans titre, à occuper, à exploiter comme toujours les terrains dont personne ne discute ni les limites (connues *intuitu personae*), ni la propriété⁷⁰. De fait, c'est plutôt par ignorance et/ou manque d'intérêt que par refus délibéré de la loi que les populations rurales n'en tiennent pas compte. La règle reste celle de la coutume, dont l'emprise est devenue d'autant plus forte depuis quelques années que l'État n'avait plus les moyens d'affirmer sa prééminence comme dans les années 1970, selon une législation conçue dans cet esprit. Certains exploitants, dans les zones forestières, n'hésitent donc plus à revendiquer d'immenses étendues de forêt, sous prétexte que leurs ancêtres y avaient cueilli ou chassé autrefois... ! Et l'Administration se trouve assez démunie face à ces revendications : elle ne dispose d'aucun moyen, sinon des arguments législatifs totalement inadaptés, pour faire imposer sa loi. Il lui faut donc composer, « comprendre », et finalement entériner les faits, sans admettre vraiment, jusqu'à une époque récente, la nécessité corollaire de faire évoluer le dispositif légal et réglementaire.

En zone urbaine et surtout périurbaine, les opérations foncières sont pour ainsi dire toutes le fait d'opérateurs privés agissant au mépris des règles aussi bien domaniales et foncières que d'urbanisme ou d'habitat, avec toutes les conséquences qui en découlent pour la gestion des agglomérations concernées. Les terrains sont négociés avec des détenteurs dits « coutumiers », sans vérification réelle de la légitimité des droits du prétendu « propriétaire ». Les actes de cession ne sont évidemment pas enregistrés, ni validés administrativement, et les conflits sont à la mesure de ces incertitudes. Il faut y ajouter, encore une fois, toutes les conséquences qui peuvent résulter pour la gestion urbaine de l'absence d'identification des occupants fonciers.

● La gestion des conflits

. En zone rurale

Pour régler les conflits, il est habituel de faire appel à l'autorité traditionnelle, en l'occurrence le chef coutumier, reconnu par l'Administration. On peut simplement préciser que si le litige est strictement foncier, la règle est d'appliquer le droit coutumier local pour reconstituer les droits mis en cause ; s'il s'agit d'un conflit agro-pastoral, le chef peut être amené à exiger des réparations au profit de la partie lésée, selon les circonstances. Mais les parties peuvent aussi s'adresser à l'Administration, notamment le sous-préfet. On retrouve alors le rôle de la Commission consultative laquelle inclut, en zone rurale, des représentants des ministères techniques concernés. Cette commission sert d'instance d'arbitrage. En cas de

⁶⁸ Comme dans bon nombre de sociétés africaines, la terre n'appartient pas aux vivants mais aux ancêtres présents et à venir ; elle tient lieu de lien sacré entre les générations et constitue un fondement de l'avenir de cette continuité familiale plus ou moins large. L'accès à la terre doit donc être différencié de la propriété de celle-ci, dont la disposition entraînerait la fin du groupe familial.

⁶⁹ Pour certains chercheurs camerounais, la raison en serait politique ; le Cameroun occidental ayant voté massivement en 1972 pour la transformation du Cameroun en une république unie, accepterait donc les conséquences juridiques de cette démarche.

⁷⁰ En 1987, moins de 30 000 des 1 145 700 plantations que comptait le Cameroun étaient immatriculées, soit environ 2,4 % (cf. p. 45, in : *Analyse des conflits et du cadre juridique et institutionnel de l'environnement au Cameroun*, Minefi/Pnud, Yaoundé, octobre 1995).

besoin, sa décision peut être portée devant les tribunaux de droit commun, mais les parties n'y recourent guère, compte tenu des aléas multiples de cette démarche (temps, coût, objectivité, etc.)

. En zone urbaine

Les terrains urbains sont ceux qui se situent dans les limites des agglomérations classées en centres urbains⁷¹, ce qui pose le problème des limites avec les zones rurales périphériques et plus particulièrement des zones périurbaines, c'est-à-dire rurales, mais où se situe le développement urbain. Les problèmes sont ici surtout liés à un problème d'identification de l'autorité compétente, non résolu par la suppression entre commune rurale et commune urbaine.

Par ailleurs, les extensions anarchiques se développent sous la forme d'une occupation sans droit des terrains relevant du domaine national, avec parfois une certaine formalisation à défaut de légalisation et qui consiste dans la « vente » de parcelles plus ou moins loties par des prétendus détenteurs coutumiers⁷². Cette démarche, faute de contrôle et de maîtrise de l'information, peut même aboutir à des cessions de parcelles du domaine public ou du domaine privé de l'État. Cette véritable anarchie foncière, plus ou moins de bonne foi, a pour effet d'amplifier de manière extraordinaire les problèmes déjà dramatiques de la gestion des grandes villes, et jusqu'à ce jour, l'Administration semble totalement impuissante en dépit des moyens légaux dont elle dispose⁷³. Les tribunaux n'apparaissent pas non plus dans ce cas la solution susceptible de s'imposer, pour les mêmes raisons que dans les zones rurales. Les conflits se retrouvent donc d'abord devant l'Administration territoriale ou municipale invitée à arbitrer.

Sur la question des conflits fonciers au Cameroun, il convient de signaler une thèse récente, *Le contentieux de la propriété foncière au Cameroun*⁷⁴, qui met en évidence à la fois l'importance et la complexité des conflits dans le pays, en analyse les modalités de traitement. Le travail, il faut le préciser, ne se limite pas à la propriété titrée ; il prend aussi en compte les questions coutumières dont on a dit qu'elles gardaient une grande place dans la gestion foncière.

IV. La place et le rôle des collectivités et acteurs locaux dans la gestion foncière

Le contenu du domaine des collectivités locales était défini précisément par la législation de 1974 et les dispositions réglementaires de 1976. L'esprit était que les biens du domaine privé de l'État, ceux classés domaine public, pouvaient être transférés aux autres personnes morales de droit public pour « *la réalisation d'opérations d'intérêt public, économique ou social* », autrement dit quand l'État le juge opportun, et dans la mesure où l'État opère pour le compte d'une collectivité spécifiquement désignée. Cela demeurait vrai pour les dépendances du domaine national qui pouvaient être sollicitées par les collectivités locales, par la voie d'un dossier de demande très précis, indiquant notamment la nature du projet à réaliser, l'appréciation étant de la compétence du ministre en charge des Domaines⁷⁵.

En 2004, la législation portant décentralisation s'inscrit dans cet esprit, en adaptant la formulation de la législation de 1976 qui reste en vigueur⁷⁶, aux nouvelles collectivités locales. Les communes et ré-

⁷¹ Cf. décret n° 79-189 du 17 mai 1979, réglementant la délimitation des centres urbains. Peu de communes ont fait l'objet de délimitation du périmètre urbain à ce jour. Cf. Touna Mama (dir.), *De la planification urbaine à l'urbanisme des projets de lotissements au Cameroun : impacts sur les stratégies d'accès à la propriété et aux services urbains*, Projet de recherche urbaine pour le développement, Projet Prud – Financement Gemdev/Isted, avril 2004, 122 p.

⁷² Voir Touna Mama (dir.), *De la planification urbaine à l'urbanisme des projets de lotissements au Cameroun : impacts sur les stratégies d'accès à la propriété et aux services urbains*, précité, notamment le chapitre « Les questions foncières et les forces traditionnelles » sur les lotisseurs coutumiers, p. 58.

⁷³ En particulier, la loi n° 80-22 du 14 juillet 1980, portant répression des atteintes à la propriété foncière et domaniale et domaniale.

⁷⁴ Tchampegni R., *Le contentieux de la propriété foncière au Cameroun*, Thèse pour le Doctorat en Droit, Université de Nantes, juillet 2008.

⁷⁵ Cf. art. 19 et s., décret n° 76-166 du 27 avril 1976.

⁷⁶ Art. 13.1 « *Les projets ou opérations initiés par une commune sont exécutés conformément à la législation et à la réglementation domaniales en vigueur* », loi n° 2004/018 du 22 juillet 2004, fixant les règles applicables aux communes.

gions ont un patrimoine, peuvent bénéficier de certaines dépendances relevant de l'État, mais dont la cession ou l'affectation à l'usage de la collectivité locale relève en dernière instance de l'État.

- **Le patrimoine communal**

Ainsi, les différentes entités gérées par l'État peuvent être transférées à la commune pour la mise en œuvre des compétences locales. Ainsi, « L'État peut céder aux communes tout ou partie de ses biens meubles ou immeubles relevant de son domaine privé, ou passer avec lesdites communes des conventions portant sur l'utilisation de ces biens »⁷⁷, en facilitant l'accès à la pleine propriété ou affectant un droit d'usage sur certains de ces meubles et immeubles.

Concernant les projets d'intérêt local initiés sur le domaine public maritime ou fluvial, « la commune est tenue de requérir l'autorisation du conseil régional par délibération »⁷⁸, soumise elle-même à l'approbation du représentant de l'État. Pour les projets ou opérations qu'il initie sur le domaine national, l'État prend la décision après consultation du conseil municipal de la commune concernée, sauf impératif de défense nationale ou d'ordre public⁷⁹. Mais pour servir d'assiette à des projets d'équipements collectifs, des terrains du domaine national peuvent, en tant que de besoin être immatriculés au nom de la commune.

- **Le patrimoine de la région**

De la même façon, le titre II de la loi fixant statut de la région est intégralement consacré à la gestion par la collectivité des différentes composantes du territoire : l'État peut céder aux régions, à la demande de celles-ci ou à l'initiative de l'État, tout ou partie de ses biens meubles ou immeubles relevant de son domaine privé⁸⁰. Dans le cadre de ce transfert de patrimoine, l'État peut également faciliter aux régions l'accès à la pleine propriété de tout ou partie des biens meubles et immeubles relevant de son domaine privé, ou affecter simplement le droit d'usage à ces régions de certains de ses biens meubles et immeubles.

Concernant le domaine public artificiel, celui-ci est géré exclusivement par l'État, mais celui-ci peut transférer par classement la gestion des monuments historiques aux régions⁸¹. Le conseil régional concerné est consulté à propos des projets initiés par l'État sur le domaine national⁸². Il en est de même pour les projets dans les zones urbaines.

⁷⁷ Art. 9, loi n° 2004/018 du 22 juillet 2004, texte précité.

⁷⁸ Art. 11, loi n° 2004/018 du 22 juillet 2004, texte précité.

⁷⁹ Art. 13, loi n° 2004/018 du 22 juillet 2004, texte précité.

⁸⁰ Art. 10, loi n° 2004/018 du 22 juillet 2004, texte précité.

⁸¹ Art. 15, loi n° 2004/018 du 22 juillet 2004, texte précité.

⁸² Art. 16.1, loi n° 2004/018 du 22 juillet 2004, texte précité.

Tableau de synthèse : Acteurs locaux, décentralisation et foncier au Cameroun

Acteur local	Nature CL ou CA (1)	Capacité juridique	Autonomie financière	Patrimoine foncier	Pouvoir domanial (2)	Fiscalité à base foncière	Ressources naturelles
Région	CA/CL	Oui	Oui				- Bois et forêts
Département	CA						
Commune et communautés urbaines	CL/CL	Oui	Oui	Terrains immatriculés au nom de la commune	Non	- Revenus du domaine - Fiscalité sur la propriété foncière bâtie et non bâtie, reversée par l'État ; patente (3); taxes locales - Redevances sur les produits forestiers	- Patrimoine forestier communal - Participation à la protection de l'environnement et des ressources naturelles
Arrondissement	CA						
Village	CA						Droits forestiers
Quartier	CA						
Chefferie	(4)						Droits forestiers, Participation, protection de l'environnement

Remarques :

1. CL : collectivité locale, territoriale, décentralisée, etc. – CA : circonscription administrative, ne peut donc être considérée comme un acteur local.
2. Le pouvoir domanial est ici considéré comme celui de participer, directement ou indirectement, à la gestion des terres non encore placées sous un statut de droit écrit, par exemple les terres vacantes et sans maître. Il ne s'agit donc, en aucun cas, du pouvoir de gérer le patrimoine foncier de l'acteur local considéré.
3. La patente inclut un droit proportionnel fonction de la valeur locative des locaux professionnels.
4. La chefferie traditionnelle continue de jouer un rôle dans le fonctionnement administratif, même si elle n'a pas de personnalité juridique.

V. La place du domanial et du foncier dans les finances publiques

Les lois de 2004 relatives à la décentralisation ne rentrent pas dans le détail de la fiscalité à base foncière des collectivités locales nouvellement créées. En effet, ces dispositions ne suppriment pas les dispositions antérieures. Ce qui suggère comme nous l'avons déjà signalé, que des collectivités locales ont certes été créées, mais sont dans l'impossibilité d'avoir une action autonome. Cependant, la question des ressources locales, à référence foncière ou non, est au cœur des réflexions actuelles des structures de suivi de la décentralisation, notamment par la mise en place d'un Comité national des impôts locaux et du lancement d'une étude sur la fiscalité locale.

L'ordonnance n° 74-1 a prévu quelques cas susceptibles de générer des ressources de caractère fiscal : l'établissement du livre foncier ; les inscriptions au livre foncier ; la délivrance de relevés d'inscriptions au livre ou de certificats ; les travaux topographiques, topométriques ou cadastraux⁸³. À ces ressources qui reviennent directement à l'État gestionnaire du livre foncier, il faut ajouter les taxes et impôts à base ou référence foncière, qui sont la patente, la taxe d'habitation et la taxe foncière proprement dite.

L'ordonnance n° 74-2 a prévu des dispositions fiscales relatives aux revenus domaniaux qui peuvent venir des baux et aliénations du domaine privé, des redevances pour occupation privative du domaine public, des produits forestiers et de chasse⁸⁴. Les lois de 2004 prévoient une redevance sur les domaines publics maritime et fluvial, et prévoient que soit reversée aux communes et aux régions une redevance sur les opérations d'aménagement dont la gestion serait transférée aux collectivités⁸⁵.

Les concessions sont aussi génératrices de revenus, lesquels sont partagés entre les intervenants. Ainsi, pour les concessions et les baux attribués sur le domaine national, les revenus sont répartis à raison de 40 % à l'État, 40 % à la commune du lieu de situation du terrain, et 20 % pour la collectivité villageoise intéressée, cette ressource devant être affectée à des réalisations d'intérêt général. Les revenus en question sont perçus par le receveur des domaines, versés au Trésor avant répartition entre les différents comptes concernés⁸⁶.

À ces ressources de caractère « domanial », mais qui ne sont pas nécessairement reversées aux communes, il faut ajouter l'essentiel, c'est-à-dire les produits de la fiscalité nationale à base plus ou moins foncière. On trouve ici en particulier la patente. Il faut y ajouter la taxe foncière, même si celle-ci demeure largement théorique compte tenu de l'absence de mise en place de moyens permettant de la collecter dans des conditions normales⁸⁷. En particulier, l'absence d'un adressage correct comme d'un système d'identification des occupants des parcelles (à défaut d'un cadastre classique), peut être mise en évidence comme cause de cette mauvaise gestion et donc de la non-rentabilité de la taxe foncière, comme d'ailleurs d'autres impôts pour lesquels il faut compter sur la bonne volonté des contribuables.

VI. La gestion des ressources naturelles

Le Cameroun a adopté ces dernières années deux volets législatifs importants concernant les ressources naturelles (en l'occurrence, la forêt, la chasse et la pêche, sujet éminemment sensible au Cameroun dont le bois constitue une ressource naturelle extrêmement importante, très disputée entre l'État central et les opérateurs locaux), mais aussi, l'environnement qui touche évidemment le secteur forestier, mais plus largement les zones rurales comme urbaines.

Ces deux volets législatifs se sont traduits par une refonte de l'organisation administrative de la gestion des ressources naturelles. Les diverses institutions qui s'occupent de forêts, qu'elles soient publiques ou privées, centrales, locales ou coutumières, sont fédérées autour de deux ministères résultant de la réforme de l'ancien ministère de l'Environnement, des Eaux et Forêts (Minéf) : en 2005, un ministère des Forêts et de la Faune (Minfop)⁸⁸ et un ministère de l'Environnement et de la Protection de la nature (Minep)⁸⁹ ont été mis en place.

⁸³ Cf. « Titre IV : De la fiscalité foncière » de l'ordonnance n° 74-1.

⁸⁴ Cf. art. 14 et 15 de l'ordonnance n° 74-2.

⁸⁵ Art. 12, loi n° 2004/018 du 22 juillet 2004, fixant les règles applicables aux communes et art. 14, loi n° 2004/019 du 22 juillet 2004, fixant les règles applicables aux régions.

⁸⁶ Cf. art. 17, décret n° 76-166 du 27 avril 1976.

⁸⁷ Cf. loi n° 89-001 du 1^{er} juillet 1989, portant loi de Finances pour l'exercice 1989-1990, texte qui institue une taxe forfaitaire au prorata de la surface, pour les terrains bâtis ou non, à l'exception de ceux situés en dehors des centres urbains. Ce texte a été modifié à plusieurs reprises, tant pour ses modalités que pour ses taux. Par exemple, dans la loi de Finances n° 92-93, il a été précisé que la taxe concernait tout propriétaire, de droit ou de fait !

⁸⁸ Décret n° 2005/099 du 6 avril 2005, portant organisation du ministère des Forêts et de la Faune.

⁸⁹ Décret n° 2005/117 du 14 avril 2005, portant organisation du ministère de l'Environnement et de la Protection de la nature, modifié et complété par le décret n° 2005/496 du 31 décembre 2005.

Le ministre des Forêts et de la Faune est chargé « de l'élaboration, de la mise en œuvre et de l'évaluation de la politique du Gouvernement en matière de forêt et de faune. À ce titre, il est responsable : de la gestion et de la protection des forêts du domaine national ; de la mise au point et du contrôle de l'exécution des programmes de régénération, de reboisement, d'inventaire et d'aménagement des forêts ; du contrôle du respect de la réglementation dans le domaine de l'exploitation forestière par les différents intervenants. »⁹⁰ Le ministère dispose de services centraux, installés à Yaoundé, chargés de manière globale de la coordination et du suivi de l'exécution de la politique nationale forestière (gestion du patrimoine forestier) et faunique et de services extérieurs. Ils assurent à l'échelle des régions et des départements la coordination et le suivi de l'ensemble des activités du ministère.

Placée sous l'autorité d'un directeur, la direction des Forêts est chargée « de la détermination du domaine forestier permanent ; de la délivrance des agréments et des titres d'exploitation forestière ; de la surveillance continue du couvert végétal et de la lutte contre la déforestation ; de l'élaboration et du suivi de l'exécution des projets relatifs à la conservation des forêts ; de l'élaboration et de la mise à jour de la carte forestière ; de la mise en œuvre des politiques relatives à la foresterie communautaire ; du suivi du développement des forêts communautaires »⁹¹.

● La nouvelle législation forestière

Le secteur forestier constitue un volet très important de l'activité économique du Cameroun. Cela justifie donc l'attention particulière que lui porte le législateur, lequel, en 1994, a une nouvelle fois modifié le Code forestier⁹². Aujourd'hui, le code de 1994 est toujours en vigueur mais il a fait l'objet de modification, par voie réglementaire⁹³.

Le titre III de la loi n° 94-01 portant régime des forêts distingue deux grandes catégories de forêts.

Les forêts permanentes, ou classées, qui sont constituées par les terres définitivement affectées à la forêt et/ou à l'habitat de la faune. Les forêts permanentes doivent couvrir au moins 30 % du territoire national et se subdivisent elles-mêmes en forêts domaniales et forêts communales.

Les forêts non permanentes, ou non classées, sont susceptibles d'être affectées à des utilisations autres que forestières. Elles comprennent trois catégories distinctes de forêts, à savoir : les forêts du domaine national, dont les produits appartiennent en principe à l'État et où les droits d'usage peuvent être normalement exercés ; les forêts communautaires, catégorie nouvelle, dont il est cependant précisé que les produits de leur exploitation appartiennent entièrement aux communautés villageoises concernées ; les forêts des particuliers.

La principale innovation consiste en la création de forêts faisant partie du patrimoine communal, dont la responsabilité de la gestion, de la conservation, et les ressources reviennent à la commune. Il s'agit des forêts classées pour le compte des communes (ce qui présuppose l'intervention et l'accord de l'Administration), ou plantées par celles-ci. Autrement dit, il s'agit, plus ou moins, d'une application du concept de foresterie communautaire, qui suppose que soient clarifiés deux points : qu'appelle-t-on une forêt communautaire ? Qu'appelle-t-on une communauté au sens juridique du terme, dans la loi forestière⁹⁴.

⁹⁰ Art. 1, décret n° 2005/099 du 6 avril 2005, portant organisation du ministère des Forêts et de la Faune.

⁹¹ Art. 25, décret n° 2005/099 du 6 avril 2005, texte précité.

⁹² Loi n° 94-01 du 20 janvier 1994, portant régime des forêts, de la faune et de la pêche ; décret n° 94-436 du 23 août 1994, portant modalités d'application de la loi n° 94-01.

⁹³ Notamment, arrêté conjoint n° 000122/MINEFI/MINAT du 29 avril 1998, fixant les modalités d'emploi des revenus provenant de l'exploitation forestière et destinés aux communautés villageoises riveraines ; ordonnance n° 99/001 du 31 août 1999, complétant certaines dispositions de la loi n° 94/01 du 20 janvier 1994, portant régime des forêts, de la faune et de la pêche (sur la transformation des grumes) ; décret n° 2000/092/PM du 27 mars 2000, modifiant le décret n° 95/531/PM du 23 août 1995, fixant les modalités d'application du régime des forêts.

⁹⁴ Sur ce sujet, on consultera l'article : « Gestion communautaire des ressources forestières : évolution des concepts et mutations institutionnelles dans la zone de forêt humide du Cameroun » ; Diaw M. C., Mekoulou H. A. et Dicongué E., in : *Bulletin Arbres, forêts et communautés rurales*, n° 17, juin 1999, IPD/AC, p. 13-20 ; et récemment : Karsenty A., « Des 'communautés locales' problématiques », in : Méral P., Castellanet C. et Lapeyre R. (dir.), *La gestion concertée des ressources naturelles. L'épreuve du temps*, Gret-Karthala, 2008 : 277-288.

La loi fixe dans son article 2 la définition de la forêt : « *Sont, au sens de la présente loi, considérés comme forêts, les terrains comportant une couverture végétale dans laquelle prédominent les arbres, arbustes et autres espèces susceptibles de fournir des produits autres qu'agricoles.* » La loi est soucieuse d'intégration de l'écosystème forestier et elle est conçue, théoriquement, pour permettre une gestion harmonieuse et coordonnée de l'ensemble considéré sous l'angle des produits, ligneux, animaux et végétaux qui peuvent en être tirés. Cette approche rejoint celle des systèmes traditionnels, toujours soucieux de cette intégration dictée par un souci de préservation du milieu producteur. Au demeurant, on trouve de plus en plus de démarches semblables dans d'autres pays africains.

Mais évidemment, la véritable question est celle de définir ce que l'on entend par « communauté ». C'est déjà le problème de fond en matière d'organisation de l'Administration territoriale. Le problème se pose donc ici dans des termes encore plus aigus, à proportion des enjeux. Il faut se rappeler ici que chaque « communauté » est censée détenir un certain nombre de pouvoirs, en particulier sur les différentes formes de l'espace, dont la forêt, et donc la communauté devient une entité juridique (peut-on encore parler de personne juridique sans reconnaissance expresse ?) qui est identifiée par les pouvoirs qu'elle peut exercer sur un territoire donné, dans des proportions définies. Ce qui permet à certains analystes d'en donner la définition suivante : « *La communauté n'est pas nécessairement composée de personnes vivant toutes au même endroit ou ayant toutes une opinion sur les ressources locales, mais de ceux qui, en vertu de principe d'accès, de propriété et d'inclusion reconnus par la société, utilisent les ressources locales, les contrôlent, ou ont leur mot à dire concernant leur utilisation.* »⁹⁵ La question se pose alors de la compatibilité d'une telle définition et de celle traditionnelle du droit administratif, question d'autant plus redoutable que la loi forestière renvoie parfois au « village », lequel appartiendrait donc aux deux ensembles législatifs, sans nécessairement avoir la même définition, ni juridique, ni administrative, ni économique, ni et peut-être surtout territoriale. Il est clair que sur ce point, une attention particulière devrait être portée à l'identification des collectivités rurales.

Outre l'identification de la communauté rurale bénéficiaire, la question des moyens de cette communauté pour faire respecter ses droits d'usage sur la forêt reste entière, au vu des rapports de force souvent inégaux entre les différents intervenants forestiers. En 2001, l'État a instauré un droit de préemption en faveur des communautés rurales, leur garantissant leur droit à participer à la gestion des ressources naturelles. Ainsi, « *toute forêt susceptible d'être érigée en forêt communautaire est attribuée en priorité à la communauté riveraine la plus proche* »⁹⁶.

Cependant, « *la promotion de cette foresterie sociale* »⁹⁷ rencontre des résistances. Ainsi, « *le zonage de l'espace forestier est perçu par les paysans comme une menace directe sur leur patrimoine foncier puisque les parcelles qui sont considérées comme 'libres de toute occupation' sont en réalité leurs réserves foncières. (...) Pour les paysans, la mise en valeur d'un espace crée des droits du point de vue coutumier que même les liens de sang n'arrivent pas à effacer. On peut donc en tirer l'affirmation que ces anciennes jachères mises en valeur sans rapport avec les besoins de l'unité socio-économique des acteurs, sont utilisées comme des marqueurs fonciers, ou plus encore comme des barrières à l'implantation des projets à vocation communautaire toutes les fois où leurs intérêts leur semblent mal pris en compte par 'la communauté'.* »⁹⁸ D'une manière générale, les projets de gestion communautaires des ressources naturelles que l'on peut observer dans d'autres pays, pose tous la question des modalités de conception (occidentales) de ces projets au regard des activités préexistantes. Les difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre de ces projets dits communautaires posent plus globalement la question de l'intérêt général dans la gestion de ces ressources⁹⁹.

⁹⁵ Article précité, p. 14.

⁹⁶ Art. 2, arrêté n° 0518/MINEF/CAB du 21 décembre 2001, instituant un droit de préemption pour les communautés locales en matière de foresterie communautaire.

⁹⁷ Milol C. A., « Gouvernance et participation dans la gestion des ressources forestières au Cameroun : impacts inattendus sur les pratiques foncières », in : Eberhard C., *Law, Land Use and the Environment: Afro-Indian dialogues*, Institut français de Pondichéry, collection « Sciences sociales » 13, 2008, 549 p., p. 233-256, 236.

⁹⁸ Milol C. A., « Gouvernance et participation dans la gestion des ressources forestières au Cameroun : impacts inattendus sur les pratiques foncières », article précité, p. 248-249.

⁹⁹ Karsenty A., « Des 'communautés locales' problématiques », article précité.

Intérêt général qui est également questionné concernant l'attribution de concessions forestières pour exploiter les forêts permanentes du domaine national. Le Cameroun a en effet été conduit à modifier les modalités d'application du texte de 1994, en particulier en ce qui concerne la condition de nationalité camerounaise pour bénéficier d'une concession forestière. Le décret n° 95/531/PM du 23 août 1995, fixant les modalités d'application du régime des forêts en son article 65, retenait une condition de nationalité. Le nouvel article dans sa rédaction de 2000 ne l'impose plus : dorénavant, être camerounais ou être associé à un exploitant de nationalité camerounaise titulaire d'une concession, n'est plus une condition pour demander une concession forestière¹⁰⁰. Cette disposition s'inscrit dans une politique d'ouverture des frontières dans la zone économique de la sous-région. Néanmoins, cela pose la question de l'ouverture de ce « marché » aux investisseurs étrangers quels qu'ils soient.

• La législation sur l'environnement

Mais par ailleurs, la gestion des ressources naturelles, outre les textes spécifiques qui sont consacrés à tel ou tel secteur, par exemple le droit forestier, doit aussi tenir compte de la loi n° 96-12 du 5 août 1996 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement.

L'article 1 de cette loi prend manifestement en compte la décentralisation en cours, mais aussi les préoccupations les plus récentes des environnementalistes : « *Le président de la République définit la politique nationale de l'Environnement. Sa mise en œuvre incombe au Gouvernement qui l'applique, de concert avec les collectivités territoriales décentralisées, les communautés de base et les associations de défense de l'environnement.* » Le texte distingue de manière très nette les collectivités, structures dotées de la personnalité morale et de l'autonomie, qui ont en quelque sorte un rôle « légal », et les communautés de base, sans existence juridique reconnue, mais qui existent.

L'article 2 enlève tout doute : il s'agit bien, dans cette loi-cadre, de traiter de l'environnement mais aussi des ressources naturelles¹⁰¹. La gestion de celle-ci reconnaît expressément l'importance de pratiques coutumières comme règle normative, ce qui valorise d'autant la reconnaissance des communautés de base comme partenaires¹⁰².

Qui mieux est, la loi inclut de manière catégorique le sol dans les ressources naturelles, limitées, renouvelables ou non (art. 36). Ce qui justifie que « *Sont soumis à l'autorisation préalable de chaque administration concernée et après avis obligatoire de l'Administration chargée de l'Environnement, l'affectation et l'aménagement des sols à des fins agricoles, industrielles, urbanistiques ou autres...* » (art. 38-1)¹⁰³. On retrouve cette place du sol dans les ressources naturelles dont la gestion fait l'objet du chapitre V du titre III de la loi.

Alain ROCHEGUDE et Caroline PLANÇON

¹⁰⁰ Décret n° 2000/092/PM du 27 mars 2000, modifiant le décret n° 95/531/PM du 23 août 1995, fixant les modalités d'application du régime des forêts.

¹⁰¹ « *La gestion rationnelle de l'environnement et des ressources naturelles s'inspire, dans le cadre des lois et règlements en vigueur, des principes suivants : ...* »

¹⁰² Parmi les principes cités dans l'article 9, figure celui de subsidiarité, « *selon lequel, en l'absence d'une règle de droit écrit, générale ou spéciale, en matière de protection de l'environnement, la norme coutumière identifiée d'un terroir donné et avérée plus efficace pour la protection de l'environnement s'applique* ».

¹⁰³ Dans la même logique, l'article 40 soumet à l'avis préalable de l'Administration de l'Environnement les plans d'urbanisme et les plans de lotissements publics comme privés.

Annexe : Éléments de législation relatifs au Cameroun

- **Organisation et administration du territoire**

- Décret n° 74/490 du 17 mai 1974, portant institution des commissions pour le règlement des litiges de limites des circonscriptions administratives et des unités de commandement traditionnel
- Loi n° 74/23 du 5 décembre 1974, portant organisation communale, ensemble ses divers modificatifs
- Décret n° 77/85 du 22 mars 1977, fixant les modalités de fonctionnement et de gestion du Fonds spécial d'équipement et d'intervention intercommunale, ensemble ses textes modificatifs
- Décret n° 77-91 du 25 mars 1977, déterminant les pouvoirs de tutelle sur les communes, syndicats de communes et établissements communaux
- Décret n° 78-484 du 9 novembre 1978, fixant les attributions des chefs de circonscription administrative et des organismes et personnels chargés de les assister dans l'exercice de leurs fonctions
- Décret n° 79/189, réglementant les délimitations des centres urbains
- Loi n° 87/015 du 15 juillet 1987, portant création des communautés urbaines
- Décret n° 96/098 du 7 mai 1996, modifiant certaines dispositions du décret n° 77/87 du 22 mars 1977, fixant les modalités de fonctionnement et de gestion du Fonds spécial d'équipement et d'intervention intercommunale
- Loi n° 92-002 du 14 août 1992, fixant les conditions d'élection des conseillers municipaux. Modifiée et complétée par la loi n° 20006/010 du 29 décembre 2006
- Décret n° 94-232 du 5 décembre 1994, précisant le statut et les attributions des receveurs municipaux
- Décret n° 95-690/PM du 26 décembre 1995, fixant les modalités de répartition des centimes additionnels communaux
- Décret n° 96-008 du 7 mai 1996, modifiant certaines dispositions du décret n° 77-82 du 22 mai 1977, fixant les modalités de fonctionnement et de gestion du FEICOM
- Loi n° 96-06 du 18 janvier 1996, portant révision de la Constitution de 1972
- Loi n° 2004/017 du 22 juillet 2004, portant orientation de la décentralisation
- Loi n° 2004/018 du 22 juillet 2004, fixant les règles applicables aux communes
- Loi n° 2004/019 du 22 juillet 2004, fixant les règles applicables aux régions
- Loi n° 20006/010 du 29 décembre 2006, modifiant la loi n° 92-002 du 14 août 1992, fixant les conditions d'élection des conseillers municipaux
- Décret n° 2008/0752/PM du 24 avril 2008, précisant certaines modalités d'organisation et de fonctionnement des organes délibérants et des exécutifs de la commune, de la communauté urbaine et du syndicat de communes

- Décret n° 2008/376 du 12 novembre 2008, portant organisation administrative de la République du Cameroun

- **Gestion domaniale et foncière**

- Décret du 5 juillet 1921, réglementant le domaine public au Cameroun
- Arrêté du 15 septembre 1921, déterminant les conditions d'occupation du domaine public et relatif à la police et à la conservation de ce domaine
- Arrêté du 15 septembre 1921, déterminant les conditions d'application du décret du 11 août 1920 sur le domaine privé de l'État dans les territoires du Cameroun
- Décret du 10 juillet 1922, réglementant au Cameroun la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique
- Décret du 21 juillet 1932, instituant au Cameroun le régime foncier de l'immatriculation
- Décret-loi n° 63/02 du 9 janvier 1963, fixant le régime foncier et domanial au Cameroun oriental
- Décret n° 64/10/COR du 30 janvier 1964, pris pour l'application du décret-loi n° 2 du 9 janvier 1964, fixant le régime foncier et domanial au Cameroun oriental
- Instructions n° 1/PPM/INT/DOM relatives à l'application de l'article 6 bis du décret-loi n° 63/2 du 9 janvier 1963
- 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
- Loi n° 66-3/COR du 7 juillet 1966, modifiant les dispositions de l'article 5 du décret-loi n° 63/2 du 9 janvier 1963
- Décret n° 66/507 du 25 novembre 1966, pris en application de la loi n° 66-3 COR du 7 juillet 1966, fixant la procédure permettant l'immatriculation des droits fonciers coutumiers individuels
- Instructions n° 1/PPM/INT/DOM du ...1970, relatives à l'application de l'article 6 bis du décret-loi n° 63/2 du 9 janvier 1963
- Ordonnance n° 74/2 du 6 juillet 1974, fixant le régime domanial
- Ordonnance n° 74/3 du 6 juillet 1974, relative à la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique et aux modalités d'indemnisation
- Décret n° 76/165 du 27 avril 1976, fixant les conditions d'obtention du titre foncier
- Décret n° 76/166 du 27 avril 1976, fixant les modalités de gestion du domaine national
- Décret n° 76/167 du 27 avril 1976, fixant les modalités de gestion du domaine privé de l'État
- Décret n° 77/193 du 23 juin 1977, portant création de la Mission d'aménagement et d'équipement des terrains urbains et ruraux
- Décret n° 79/17 du 13 janvier 1979, relatif aux transactions immobilières privées
- Décret n° 79/194 du 19 mars 1979, fixant les règles relatives à la création des lotissements
- Loi n° 79/05 du 29 juin 1979, modifiant les articles 8 et 17 de l'ordonnance n° 74-1 du 6 juillet 1974 sur le régime foncier
- Loi n° 80/21 du 14 juillet 1980, modifiant et complétant certaines dispositions de l'ordonnance n° 74/1, fixant le régime foncier
- Loi n° 80/22 du 14 juillet 1980, portant répression des atteintes à la propriété foncière et domaniale
- Décret n° 81/185 du 4 mai 1981, réglementant les conditions de réalisation des lotissements spéciaux par la MAETUR

- Loi n° 81/03 du 7 juillet 1981, fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis
- Arrêté n° 79/PM du 10 juillet 1981, fixant les modalités d'attribution des parcelles de lotissements sociaux
- Loi n° 81/021 du 27 novembre 1981, modifiant la loi n° 80/22 du 14 juillet 1980, portant répression des atteintes à la propriété foncière et domaniale
- Circulaire n° 003/CAB/PR du 8 février 1982, relative à l'acquisition des terrains domaniaux, municipaux et des parcelles du domaine national
- Loi n° 83/19 du 26 novembre 1983, modifiant les dispositions de l'article 5 de l'ordonnance n° 74/1 du 6 juillet 1974, fixant le régime foncier
- Décret n° 83/609 du 26 novembre 1983, fixant les conditions d'obtention des titres de propriété dans le cadre de la copropriété des immeubles bâtis
- Décret n° 84/311 du 22 mai 1984, portant modalités d'application de la loi n° 80/22 du 14 juillet 1980 (répression des atteintes à la propriété foncière et domaniale)
- Lettre d'instruction du secrétaire général de la Présidence de la République à Monsieur le ministre de l'Urbanisme et de l'Habitat du 23 février 1985, relative à la rétrocession des terrains expropriés
- Loi n° 85/05 du 14 juillet 1985, modifiant l'article 1 de la loi n° 80/22 du 14 juillet 1980, portant répression des atteintes à la propriété foncière et domaniale
- Lettre circulaire n° 254/R.2.MINUH/D000, relative à la taille des lots dans les projets de lotissement
- Loi n° 85/05 du 14 juillet 1985, modifiant l'article 1 de la loi n° 90/22 du 14 juillet 1980, portant répression des atteintes à la propriété foncière et domaniale
- Loi n° 85/09 du 14 juillet 1985, relative à la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique et aux modalités d'indemnisation
- Lettre circulaire n° 001/Y.2/LC/MINUH/D. 210 du 4 janvier 1986, relative aux transactions sur des lots du domaine privé de l'État
- Circulaire n° 007/Y.5/MINUH/D000 du 3 mai 1986, relative aux transactions foncières en milieu urbain
- Arrêté n° 557/Y.30/MINUH/D.210 du 5 juillet 1986, fixant le délai de paiement du prix d'achat des terrains domaniaux
- Instruction n° 000017/X.5/MINUH/D210 du 18 novembre 1987, sur l'aliénation et l'acquisition des biens immeubles des personnes publiques
- Décret n° 87/1872 du 16 décembre 1987, portant modalités d'application de l'ordonnance n° 85/09 du 4 juillet 1985
- Lettre du 3 mars 1989, du Secrétariat général de la Présidence de la République à Monsieur le ministre de l'Urbanisme et de l'Habitat, relative à l'attribution des lots domaniaux
- Décret n° 90/1480 du 9 novembre 1990, modifiant et complétant certaines dispositions du décret n° 76/167 du 27 avril 1976, fixant les modalités de gestion du domaine privé de l'État
- Décret n° 90/1481 du 9 novembre 1990, modifiant et complétant certaines dispositions du décret n° 79/194 du 9 mai 1979, fixant les règles relatives à la création des lotissements
- Décret n° 90/1482 du 9 novembre 1990, modifiant et complétant certaines dispositions du décret n° 76/165 du 27 avril 1976, fixant les conditions d'obtention du titre foncier
- Circulaire n° 000016/Y20/MINUH/D000 du 11 mars 1992, relative au morcellement et à la mutation des titres fonciers de l'État au nom des personnes morales de droit public
- Décret n° 2004/320 du 8 décembre 2005, portant organisation du Gouvernement (Création du Mindaf)

- Décret n° 2005/481 du 16 décembre 2005, modifiant et complétant certaines dispositions du décret n° 76/165 du 27 avril 1976, fixant les conditions d'obtention du titre foncier

- **Urbanisme, construction, habitat**

- Ordonnance n° 73/20 du 20 mai 1973, régissant l'urbanisme en République unie du Cameroun
- Décret n° 77/140 du 13 mai 1977, portant création et organisation du Crédit foncier du Cameroun
- Décret n° 79/017 du 13 janvier 1979, relatif aux transactions immobilières privées
- Décret n° 81/185 du 4 mai 1981, réglementant les conditions de réalisation des lotissements spéciaux de la Maetur
- Arrêté n° 121/CAB/PM du 15 septembre 1981, définissant les normes de construction, de prix de revient et les plafonds de revenus conditionnant l'octroi des prêts du Crédit foncier du Cameroun
- Décret n° 81/236 du 17 juin 1981, modifiant et complétant le décret n° 77/140
- Arrêté n° 0036/CAB/PM du 12 mars 1983, modifiant et complétant l'arrêté n° 121/CAB/PM du 15 septembre 1981
- Arrêté n° 00832/Y.15.1/MINUH/DOOO du 20 novembre 1987, fixant les bases de calcul de la valeur vénale des constructions frappées d'expropriation pour cause d'utilité publique
- Loi n° 90/040 du 10 août 1990, relative à l'exercice et à l'organisation de la profession d'urbaniste
- Loi n° 90/041 du 10 août 1990, relative à l'exercice et à l'organisation de la profession d'architecte
- Décret n° 90/1353 du 18 septembre 1990, portant création et organisation de la Mission de promotion des matériaux locaux
- Loi n° 97/003 du 10 janvier 1997, relative à la promotion immobilière
- Loi n° 2004/003 du 21 avril 2004, régissant l'urbanisme au Cameroun

- **Environnement**

- Loi n° 94/01 du 20 janvier 1994, portant régime des forêts, de la faune et de la pêche
- Décret n° 94/436/PM du 23 août 1994, fixant les modalités d'application du régime des forêts
- Décret n° 95/413/PM du 20 juin 1995, fixant les modalités d'application du régime de la pêche
- Décret n° 95/466/PM du 20 juillet 1995, fixant les modalités d'application du régime de la faune
- Décret n° 95 /531/ PM du 23 août 1995, fixant les modalités d'application du régime des forêts
- Loi n° 96-12 du 5 août 1996, portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement
- Arrêté conjoint n° 000122/MINEFI/MINAT/du 29 avril 1998, fixant les modalités d'emploi des revenus provenant de l'exploitation forestière et destinés aux communautés villageoises riveraines.
- Ordonnance n° 99/001 du 31 août 1999, complétant certaines dispositions de la loi n° 94/01 du 20 janvier 1994, portant régime des forêts, de la faune et de la pêche

- Décret n° 2000/092/PM du 27 mars 2000, modifiant le décret n° 95/531/PM du 23 août 1995, fixant les modalités d'application du régime des forêts
- Arrêté n° 0518/MINEF/CAB du 21 décembre 2001, instituant un droit de préemption pour les communautés locales en matière de foresterie communautaire
- Décret n° 2005/099 du 6 avril 2005, portant organisation du ministère des Forêts et de la Faune
- Décret n° 2005/495 du 31 décembre 2005, modifiant et complétant certaines dispositions du décret n° 2005/099 du 6 avril 2005, portant organisation du ministère des Forêts et de la Faune
- Arrêté n° 100/PM du 11 août 2006, portant création d'un comité interministériel de facilitation pour l'exécution du programme sectoriel forêts/environnement

- **Finances publiques, fiscalité**

- Circulaire n° 001/C/MINFI/ETC du 4 juillet 1990, sur les tarifs et droits d'enregistrement, de timbre et des taxes dont la liquidation est effectuée par les services de l'Enregistrement, du Timbre et de la Curatelle
- Loi n° 91/003 du 30 juin 1991, portant loi de Finances de la République du Cameroun pour l'exercice 1991-1992 (dispositions concernant les tarifs des droits afférents aux opérations foncières)
- Décret n° 94/232 du 5 décembre 1994, portant création des recettes municipales
- Décret n° 95/690/PM du 26 décembre 1995, instituant la répartition des produits des CAC
- Arrêté n° 293/MINAT-MENEFI du 27 décembre 1996, portant création des Comités départementaux de suivi des impôts locaux

- **Textes divers**

- Loi n° 61/20 du 27 juin 1961, relative aux actes notariés
- Loi n° 76/25 du 14 décembre 1976, portant organisation cadastrale
- Décret n° 79/97 du 21 mars 1979, fixant la composition de la Commission administrative de délimitation cadastrale et les modalités de son fonctionnement
- Note de service n° 000105/Y.10/MINUH.A du 12 novembre 1987, suspendant les opérations immobilières rurales dans un rayon de 20 km de la ville de Yaoundé
- Loi n° 90/53 du 19 décembre 1990, portant liberté d'association
- Décret n° 2005/118 du 15 avril 2005, portant organisation du ministère de l'Agriculture et du Développement rural
- Loi n° 2006/022, fixant l'organisation et le fonctionnement des tribunaux administratifs