

Points clés

L'acquisition obligatoire des terres peut sérieusement compromettre les moyens de subsistance, et provoquer des conflits lors de projets d'investissements et de développement. La réforme foncière au Cameroun offre l'opportunité de protéger les droits fonciers et de faciliter le développement de projets à l'intérêt public avéré.

Les directives internationales appellent la loi à protéger tous les droits fonciers socialement légitimes et à définir clairement l'utilité publique justifiant toute acquisition obligatoire.

Les bonnes pratiques internationales insistent sur l'amélioration, ou au moins la restauration, des moyens de subsistance affectés, plutôt que sur la seule indemnisation des pertes de biens. Des programmes complets comprenant des indemnités pécuniaires et/ou en nature, et d'autres mesures d'amélioration des moyens de subsistance sont requis.

Dans l'acquisition obligatoire des terres, la transparence, la communication et la consultation sont nécessaires tout au long du processus, ainsi que l'accès des usagers des terres à un recours juridique efficace.

Vers une loi équitable et efficace sur l'acquisition obligatoire des terres au Cameroun

Le Cameroun suit la tendance mondiale d'investissements à grande échelle dans les infrastructures, l'agriculture, les industries extractives, les installations industrielles et le secteur immobilier, qui déplace de nombreuses populations. Jugeant ces projets « d'intérêt général », les gouvernements acquièrent souvent des terres en expropriant les détenteurs de droits locaux. Cette acquisition obligatoire a des effets économiques, sociaux et culturels néfastes pour les familles et les communautés, et les litiges avec les détenteurs légitimes peuvent nuire aux projets, engendrant des pertes pour les exploitants commerciaux ou faisant obstacle à l'objectif d'intérêt général. Les lois régissant l'expropriation sont souvent obsolètes, mal adaptées à ces défis. Cependant, le Cameroun est bien placé pour s'inspirer des bonnes pratiques : la réforme foncière offre l'opportunité d'élaborer un système efficace capable de protéger les droits fonciers tout en facilitant les projets à l'intérêt général avéré.

Des garanties efficaces en cas d'acquisition obligatoire des terres (AOT, notion qui recouvre à la fois les expropriations pour cause d'utilité publique des terres et les déguerpissements) sont essentielles pour sécuriser les droits fonciers et pour faciliter les projets d'intérêt général. Les pouvoirs publics redoutent souvent que le renforcement de ces garanties ne nuise au développement de projets d'utilité publique ou n'entraîne des compensations exorbitantes. Cependant, des exemples montrent qu'une mauvaise approche de l'AOT peut non seulement être dévastatrice pour les moyens de subsistance et les identités sociales, mais aussi engendrer des conflits entre les entreprises et les communautés, retarder les projets et diminuer les profits.¹ Il est largement admis que les solutions négociées produisent souvent de meilleurs résultats, et que l'AOT devrait uniquement être utilisée en dernier

recours lorsque l'enjeu d'utilité publique est critique, avec des garanties efficaces inscrites dans la loi et dans la pratique.

Au Cameroun, la juridiction sur l'AOT à des fins d'utilité publique s'appuie sur la Loi n° 85-09 du 4 juillet 1985. Les garanties importantes qu'elle contient ne s'appliquent qu'à la propriété foncière privée, dont est exclue la majorité de la population rurale. Cette loi exige que l'expropriation soit « d'utilité publique », mais ne définit pas ce que cela signifie en pratique. Elle autorise les indemnités pécuniaires et les compensations en nature, mais ne s'étend pas sur la conception de ces programmes. Elle détermine unilatéralement la valeur des terres et de ses mises en valeur, et restreint les compensations aux « dommages directs, immédiats et vérifiables » engendrés par l'acquisition. Elle limite aussi les recours

juridiques en cas de différend sur les montants des compensations.

Le paysage international a amplement changé depuis cette loi. De nouveaux instruments

juridiques internationaux non-contraignants fournissent des directives détaillées pour l'AOT, dont les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts

(VGGT).² Les avancées des droits de l'homme à l'international, des lois sur les investissements et des normes édictées par les institutions financières (IF) ont considérablement fait évoluer les approches sur l'expropriation et les compensations. Les juges et législateurs de nombreux pays ont modifié les principaux paramètres matériels ou procéduraux nationaux.

Ces évolutions fournissent des repères pour guider les efforts continus de réforme foncière au Cameroun. Ce briefing résume les développements internationaux et nationaux dans quatre domaines : droits éligibles, utilité publique, compensations et procédure officielle.

Droits éligibles : tenir compte des revendications coutumières

Les VGGT appellent les États à protéger tous les droits fonciers socialement légitimes en tout contexte, y compris les droits actuellement non reconnus par la loi. Elles précisent que les droits fonciers coutumiers peuvent être légitimes et appellent à ce que les systèmes d'expropriation respectent les droits des groupes vulnérables et marginalisés. Les institutions internationales des droits de l'homme ont déclaré certains États coupables de violation du droit à la propriété collective pour avoir dépossédé des individus de revendications coutumières n'équivalant pas à la pleine propriété.³ Dans le secteur privé, les politiques de garantie de certaines IF, dont la Banque mondiale, reconnaissent certaines revendications sur les terres et les ressources, même lorsqu'elles ne sont pas protégées par la loi nationale.

La loi camerounaise limite le processus d'expropriation à la propriété foncière privée, les droits fonciers coutumiers ne bénéficient donc pas des mêmes garanties. Selon l'ordonnance de 1974 fixant le régime foncier, seule l'immatriculation des terres établit la propriété foncière privée ; les terres non-immatriculées sont administrées par l'État, bien que des « droits d'usage »⁴ soient reconnus aux communautés. L'immatriculation requiert

notamment la preuve de la mise en valeur des terres, souvent difficile à apporter par les populations autochtones et rurales, surtout pour les terres consacrées à la chasse et à la cueillette, au ramassage de bois, au pâturage, aux sites sacrés ou à l'expansion du village.

Malgré une simplification récente, ces procédures d'immatriculation demeurent complexes et fastidieuses pour les populations aux moyens limités, donc trop difficiles à réaliser à grande échelle. En pratique, l'accès aux terres rurales se fait souvent par les droits coutumiers, mais ces droits ne donnent accès ni à la propriété privée, ni à la pleine protection de la loi.

Dans les cas d'expropriation de terres privées, la loi exige des compensations pour la perte des terres et pour toute « mise en valeur », telle que les cultures et les bâtiments. Mais lors des déguerpissements, seules les mises en valeur font l'objet de compensations. Avec ce système, la perte des terres sans mise en valeur visible, comme les pâturages, risque de ne pas être compensée.

La réforme en cours donne l'opportunité de réévaluer ces approches et de garantir que toute nouvelle loi protège les droits des populations rurales.

Utilité publique : les tribunaux exigent une redéfinition

La notion d'utilité publique, utilisée pour justifier l'expropriation ou la limitation des droits d'accès, est relativement simple lorsqu'il s'agit d'infrastructures sociales, comme les écoles ou les hôpitaux, mais devient controversée lorsqu'il s'agit de projets commerciaux (agro-industries, extractif, immobilier...). Or, de nombreuses lois nationales ne définissent pas l'« utilité publique », donnant aux autorités une grande latitude. Les pouvoirs publics sont bien placés pour définir et promouvoir l'intérêt général, mais l'absence de paramètres et de mécanismes de recours clairs peut affaiblir les droits fonciers.⁵

La tendance internationale est à plus de spécificité et d'efficacité des recours. Les VGGT appellent les États à « définir clairement le concept d'utilité publique en droit » et à permettre aux tribunaux d'évaluer si l'utilité publique est avérée.⁶ Certaines lois nationales récentes énumèrent les types de projets considérés d'utilité publique et permettant aux autorités d'acquérir des terres, comme la Loi sur le droit à une compensation équitable et transparente dans l'acquisition des terres, la réhabilitation et la réinstallation, adoptée par l'Inde en 2013.

Récemment, les tribunaux internationaux ont examiné de plus près la notion d'utilité publique

(voir Encadré 1) ainsi que les revendications gouvernementales d'utilité publique, déclarant dans une affaire :

« L'exigence de fins d'"intérêt général" requiert l'existence d'un réel intérêt public. Si une référence à l'"intérêt général" suffit pour amener à l'existence, comme par magie, un tel intérêt satisfaisant à cette exigence, cette dernière devient insignifiante. »⁷

Les tribunaux nationaux de plusieurs juridictions ont examiné si les autorités fournissaient des preuves suffisantes de l'intérêt général qu'elles prétendaient promouvoir, et si les mesures prises y étaient proportionnées. Les projets commerciaux prétendus d'utilité publique ont fait l'objet d'un examen minutieux. Si l'idée est de permettre aux promoteurs d'utiliser les terres de manière plus productive ou efficace, ils devraient pouvoir les racheter auprès des détenteurs existants. Les bonnes pratiques internationales, dont les normes des IF, favorisent clairement les solutions négociées à l'AOT. Cependant, les négociations doivent être équitables et aboutir à la restauration ou l'amélioration des moyens de subsistance des familles concernées.

Compensation ou restauration des moyens de subsistance

Traditionnellement, les lois sur l'AOT favorisent la compensation de la valeur des biens perdus. La loi peut exiger un calcul basé sur la « juste valeur du marché ». Une étude récente dans 50 pays a conclu que 37 d'entre eux utilisaient exclusivement cette approche.⁵ Cependant, les justes valeurs du marché :

- Sont souvent difficiles à calculer, surtout quand aucun marché officiel n'existe ;
- Peuvent être inférieures au coût intégral du remplacement des biens, portant préjudice aux personnes affectées ;
- Ne prennent pas en compte la valeur culturelle des terres ;
- Pourraient encourager les gouvernements à exproprier les terres de valeur inférieure, souvent détenues par les populations plus démunies.⁵

Ainsi, ce système de compensation ne permet pas forcément de restaurer les moyens de subsistance à leur niveau pré-acquisition, ni de tenir compte des aspects socio-culturels. C'est particulièrement le cas lorsque les compensations ne s'appliquent qu'aux mises en valeur, et non aux terres elles-mêmes.

Le droit camerounais fait quelques références minimales à la valeur du marché. Le système de compensation est fondé sur des taux fixes appliqués à une liste incomplète de mises en

Encadré 1. Les droits de l'homme avant l'utilité publique

Lors d'une action en justice sur l'expulsion des Ogiek d'une forêt protégée au Kenya, la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples a déclaré le gouvernement coupable de violation du droit à la propriété collective de la communauté. Le gouvernement présentait l'expulsion comme d'utilité publique visant à protéger l'environnement, sans avoir fourni de preuve que « la présence continue des Ogiek dans la région [était] la principale cause de l'appauvrissement de l'environnement naturel ». La Cour a également jugé l'expulsion disproportionnée par rapport à l'utilité publique invoquée.⁸

valeur des terres. Ces taux sont déterminés unilatéralement par le gouvernement, et présentent au moins deux lacunes : (1) les cas qui ne sont pas dans la liste sont rarement dédommagés ; (2) l'inflation et les changements conjoncturels du marché n'affectent pas les taux, pénalisant ainsi les victimes. Ici encore, les instruments internationaux fournissent des repères pour améliorer cet aspect du droit foncier au Cameroun. Les VGGT exigent des États qu'ils versent rapidement « des compensations justes » en cas d'AOT, et les normes des IF insistent sur l'amélioration des moyens locaux de subsistance, ou au moins leur restauration au niveau d'avant l'acquisition. Ce dernier point est en train de devenir le critère-clé dans la conception de programmes de compensation efficaces⁹ : la restauration des moyens de subsistance met l'accent sur l'obtention de résultats positifs, plutôt que sur le simple aboutissement d'un processus de versement de compensations.

Conformément à cette approche, la Banque mondiale exige des emprunteurs qu'ils versent des compensations à la « valeur de remplacement » (le coût de remplacement des biens perdus). La valeur de remplacement peut être corrélée à la valeur du marché, mais aussi aux coûts de transaction, par exemple, et n'est pas affectée par la dépréciation des biens (comme dans le cas de vieilles clôtures ou de vieux bâtiments). Si ce mode de calcul pourrait faire craindre aux gouvernements une augmentation importante des frais de compensation, un récent projet routier au Cameroun n'a enregistré qu'une hausse de 5 % au total de ces frais en appliquant ce système.¹⁰

La restauration des moyens de subsistance implique également que les compensations fassent partie d'un programme plus large, comprenant d'autres mesures comme des formations ou le partage des bénéfices ; et qu'elles soient pécuniaires ou en nature (principalement sous forme de terres de remplacement). La loi camerounaise autorise déjà les compensations en nature, mais celles-ci pourraient bénéficier de garanties pour que la qualité, la distance et les infrastructures associées aux biens de remplacement (terres,

habitations, accès aux services...) soient comparables à celles des biens d'origine. Lorsque les terres sont en propriété collective, des garanties sont nécessaires pour que les membres les plus vulnérables (par leur genre, leur statut, leur ethnicité...) reçoivent leur juste part en cas de compensation.

En plus d'être un moyen de subsistance, les terres peuvent avoir une valeur spirituelle et culturelle importante. Lors de la construction de l'oléoduc Tchad-Cameroun, financée par la Banque mondiale, de nombreuses communautés étaient mécontentes de la perte de leur héritage culturel, malgré les mesures prises pour restaurer leurs moyens de subsistance. Dans certains pays, la loi exige de tenir compte des qualités historiques et culturelles « immatérielles » des terres. Le Bhoutan et les Philippines exigent explicitement que les qualités culturelles, et au Bhoutan la « beauté des paysages », soient incluses lors du calcul de la valeur des terres et d'autres biens. Le Ghana requiert également la prise en compte des valeurs socio-culturelles dans les programmes de compensation.⁵

Garanties procédurales : participation et transparence

Pour garantir la légitimité des démarches d'AOT, le processus importe autant que le résultat. Les VGGT appellent à un processus transparent et participatif qui identifie, informe et consulte à chaque étape les personnes affectées ; la consultation est considérée comme un outil primordial pour limiter les effets négatifs sur les populations et identifier des solutions consensuelles. Le principe de consentement préalable, libre et éclairé, particulièrement lorsque des peuples autochtones sont concernés, est lui aussi essentiel. Enfin, les bonnes pratiques internationales soulignent l'importance d'un calendrier clair, d'un versement rapide des compensations et d'un accès facilité à des recours juridiques pour contester la légalité d'une acquisition ou le montant des compensations.

Renforcer les bonnes pratiques

La réforme du droit foncier au Cameroun offre une chance de renforcer la méthodologie et les

résultats des processus d'AOT et de les harmoniser avec les bonnes pratiques et le droit international. Afin d'y parvenir, nous suggérons de :

- Garantir dans la nouvelle loi la protection des droits des populations rurales, dont les droits aux terres et aux ressources détenus individuellement et collectivement ;
- Définir explicitement et en détail l'« utilité publique », et éventuellement dresser une liste illustrative ou exhaustive des types de projets concernés ;
- Ancrer le concept de restauration des moyens de subsistance dans les programmes de compensation, y compris l'adoption de la « valeur de remplacement » et la mise en place de garanties robustes pour les indemnités pécuniaires et les compensations en nature ;
- Garantir la transparence, l'information et la consultation tout au long du processus et des recours juridiques accessibles et efficaces pour les détenteurs légitimes de droits fonciers ; et
- Personnaliser les dispositifs en fonction des besoins fonciers des groupes particulièrement vulnérables (femmes, migrants, peuples autochtones...), y compris l'utilisation de garanties appropriées pour le versement des compensations.

Brendan Schwartz, Lorenzo Cotula, Samuel Nguiffo, Jaff Bamenjo, Sandrine Kouba et Teclaire Same

Brendan Schwartz est chercheur senior au sein du Groupe des ressources naturelles à l'IIED. Lorenzo Cotula est chercheur principal en Droit et Développement durable au sein du Groupe des ressources naturelles à l'IIED. Samuel Nguiffo est directeur du CED. Jaff Bamenjo est coordinateur au RELUFA. Sandrine Kouba est coordinatrice de programme au RELUFA. Teclaire Same est coordinatrice de projet au CED.

LandCam : Sécuriser les droits liés aux terres et aux ressources et améliorer la gouvernance au Cameroun

Ce projet met à l'essai des approches visant à sécuriser les droits fonciers et les ressources naturelles dans certains sites choisis et à soutenir un débat inclusif au niveau national sur les réformes réalisables des lois concernées. Il est financé par l'Union européenne est géré par l'Institut international pour l'environnement et le développement (IIED), le Centre pour l'environnement et le développement (CED) et le Réseau de lutte contre la faim (RELUFA). www.iied.org/landcam-securing-land-resource-rights-improving-governance-cameroon



Knowledge Products

L'Institut international pour l'environnement et le développement (IIED) promeut le développement durable, en reliant les priorités locales aux défis mondiaux.

Le Centre pour l'environnement et le développement (CED) œuvre pour la protection des droits, de la culture et des aspirations des communautés locales d'Afrique Centrale.

Le Réseau de lutte contre la faim (RELUFA) combat la pauvreté, la faim et les injustices sociales, économiques et environnementales au Cameroun.

Contact

Lorenzo Cotula
lorenzo.cotula@iied.org

Brendan Schwartz
brendan.schwartz@iied.org

80–86 Gray's Inn Road
London, WC1X 8NH
United Kingdom

Tel: +44 (0)20 3463 7399
www.iied.org

IIED invite les réactions et commentaires sur : @IIED et www.facebook.com/theiied

ISBN 978-1-78431-559-7

Ce projet et cette publication ont été produits à l'aide d'une subvention de l'Union européenne. Le contenu de cette publication est l'unique responsabilité de ses auteurs, et ne peut en aucun cas être perçu comme reflétant les positions de l'Union européenne.



Ce document a-t-il répondu à vos attentes ?

Envoyez vos commentaires sur le format, l'accessibilité... à newbooks@iied.org

Notes

¹ Munden Project (2012) The Financial Risks of Insecure Land Tenure: An Investment View. http://rightsandresources.org/wp-content/uploads/2014/01/doc_5715.pdf (consulté en janvier 2018). / ² FAO (2012) Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire (VGGT). / ³ P.ex. Commission africaine des droits de l'homme et des peuples c. République du Kenya, Jugement de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples (26 mai 2017). / ⁴ Les droits d'accès ou d'utilisation sont garantis par la loi nationale, notamment l'Ordonnance n° 74-1 du 6 juillet 1974 fixant le régime foncier et la Loi portant régime des forêts du 19 janvier 1994. Elles autorisent les détenteurs de droits « coutumiers » à continuer à chasser, cueillir et utiliser les ressources naturelles des terres classées dans la catégorie du domaine national et administrées par l'État. Ces droits d'usage font l'objet de restrictions. / ⁵ Selon Tagliarino, NK (2017) The Status of National Legal Frameworks for Valuing Compensation for Expropriated Land: An Analysis of Whether National Laws in 50 Countries/Regions across Asia, Africa, and Latin America Comply with International Standards on Compensation Valuation. *Land* 6:37. / ⁶ VGGT, voir note 2, paragraphe 16.1. / ⁷ ADC Affiliate Limited et ADC & ADMC Management Limited c. République de Hongrie, affaire CIRDI ARB/03/16, Décision (2 octobre 2006), paragraphe 432. / ⁸ Jugement de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, voir note 3, paragraphe 130. / ⁹ Cernea, M (1999) Why Economic Analysis Is Essential to Resettlement: A Sociologist's View. Dans: Cernea, M (ed) *The Economics of Involuntary Resettlement Questions and Challenges*. Banque mondiale, Washington DC, États-Unis. / ¹⁰ Entretien avec un représentant de la Banque mondiale. 2017.