

Briefing

Acquisition des terres et droits fonciers ; Gestion des ressources naturelles

Mots-clés :
Droits fonciers, Cameroun, régime foncier, investissement dans les ressources naturelles



Centre pour
l'Environnement et
le Développement



Réseau de Lutte
contre la Faim
RELUFA



LandCam
Sécuriser les droits fonciers au Cameroun

Date de publication

Mai 2021

Points clés

Les décideurs

politiques doivent veiller à ce que la nouvelle législation reconnaisse et protège les droits fonciers des communautés rurales (individuels, collectifs et coutumiers), notamment pour les peuples autochtones.

L'État devrait collaborer

avec les acteurs locaux, notamment les autorités traditionnelles et publiques, pour garantir que le processus de réforme soit inclusif et exhaustif.

La nouvelle législation

devrait améliorer la sécurité foncière de tous les détenteurs de droits, qu'ils soient enregistrés ou pas, pour promouvoir la paix sociale et le développement économique inclusif, accroître la sécurité alimentaire et créer des emplois.

La réforme doit

harmoniser et aligner la législation foncière et les lois sectorielles sur les ressources naturelles afin d'assurer une gouvernance rationnelle qui évite les conflits inévitablement causés par les incohérences entre les lois.

La réforme foncière au Cameroun : une vision cohérente proposée par la société civile

La décision du gouvernement camerounais de réformer le cadre juridique du foncier est une opportunité d'assurer une réelle protection des droits fonciers ruraux, dans un contexte où les investissements et les projets à grande échelle augmentent l'insécurité foncière à travers le pays. En réponse à une invitation de l'administration à contribuer à la conception de ce nouveau cadre législatif, les acteurs de la société civile ont énoncé ces dernières années de nombreuses propositions sur les sujets à intégrer dans la nouvelle législation foncière. Le projet LandCam a répertorié, analysé et consolidé ces propositions. Sur cette base, nous avons également développé une vision cohérente du nouveau système foncier en formulant des recommandations concrètes pour les décideurs camerounais, afin d'instaurer la confiance et assurer une bonne mise en œuvre de la nouvelle législation. Cette note de synthèse revient sur les points clefs de ce processus.

Au Cameroun, les droits des communautés rurales en matière de propriété, d'accès et d'usage des terres sont menacés par les investissements agricoles à grande échelle, mais aussi par les projets d'infrastructure ou encore l'exploitation des forêts, des mines et des autres ressources naturelles. L'attribution des autorisations et la mise en œuvre de telles activités ne tient généralement pas compte des droits fonciers des communautés locales et des peuples autochtones : nombre d'entre eux ont été déplacés, parfois sans consultation, et souvent sans compensation.¹

Le cadre juridique obsolète et inadéquat du Cameroun ne facilite guère ni la reconnaissance ou la protection des droits coutumiers, ni celle des droits fonciers de la population en général. Les conflits liés au foncier sont ainsi courants.² Selon le ministère des Domaines, du Cadastre et des Affaires foncières, les litiges fonciers représentaient 65 % des cas portés devant les

tribunaux civils et 85 % des affaires soumises aux tribunaux administratifs en 2016.³

En 2011, le gouvernement a invité la société civile et toutes ses parties prenantes à contribuer à la conception du nouveau cadre juridique du foncier. Les acteurs de la société civile ont largement salué cette décision. Même si l'objectif du président était de faciliter l'accès aux terres pour les agro-industries,⁴ ces acteurs espéraient que la nouvelle législation aiderait à faire reconnaître et à protéger les droits fonciers des communautés locales et autochtones. Au cours des neuf dernières années, les organisations de la société civile (ou OSC) ont présenté des propositions sur divers aspects du cadre foncier, propositions que le projet LandCam a documentées et analysées.⁵ La complexité de la question foncière au Cameroun et les différences de point de vue ou de spécialisation ont engendré certaines contradictions, omissions et ambiguïtés entre les

La loi est en décalage avec les méthodes traditionnelles de gestion des terres, qui sont souvent articulées autour de la notion de propriété collective plutôt qu'individuelle

propositions. LandCam les a consolidées et harmonisées au sein d'une note politique qui présente une proposition cohérente et précise pour la nouvelle loi et sa mise en œuvre, et ce afin de guider la réforme foncière au Cameroun.⁶

Qu'est-ce qui doit changer ?

Le système foncier camerounais, qui date de 1974, reconnaît des droits de propriété et d'usage des terres. Les ordonnances de 1974 ont établi les règles en matière de régime foncier et de terres domaniales ;⁷ les décrets

qui en découlent visent les conditions d'obtention des titres de propriété, la gestion du domaine national et du domaine privé de l'État ainsi que les transactions sur les propriétés privées.

Droits de propriété. Bien que les ordonnances de 1974 prévoient la possibilité de devenir propriétaire foncier, certaines des conditions d'accès à la propriété sont discriminatoires. Par exemple, l'immatriculation n'est possible que pour des terres présentant des mises en valeur (à savoir, des bâtiments réalisés en dur et présentant des signes visibles d'usage) datant d'avant la date du 6 juillet 1974. Cela exclut les peuples autochtones et les éleveurs (semi) nomades, dont le mode de vie ne laisse généralement pas de traces durables sur le milieu naturel, ou encore les jeunes, qui ne pourraient justifier de l'existence d'une mise en valeur antérieure à juillet 1974. La loi est également en décalage avec les méthodes traditionnelles de gestion des terres, qui sont souvent articulées autour de la notion de propriété collective plutôt qu'individuelle. L'application stricte des dispositions d'immatriculation a fragilisé les droits fonciers des populations rurales ; de plus, le coût élevé et la complexité des formalités administratives rendent la propriété foncière inaccessible pour la plupart des personnes.

Droits d'usage des terres. Ils sont accordés aux collectivités coutumières sur le domaine national, qui concerne la plupart des espaces ruraux du Cameroun. Les ordonnances de 1974 reconnaissent le droit de chasser et de cueillir sur des terres non immatriculées et non mises en valeur, tandis que la loi de 1994 sur le régime des forêts, de la faune et de la pêche, qui définit les systèmes d'utilisation dans ces domaines, confirme l'existence de droits de chasse et de cueillette et étend ces droits à d'autres ressources forestières. Cependant, si ces dispositions garantissent le droit d'utiliser la terre

et les ressources, elles ne garantissent pas les droits fonciers coutumiers. En conséquence, les communautés ne sont pas indemnisées lorsque leurs terres coutumières sont sollicitées pour une immatriculation ou un projet approuvé par l'État.

Incohérences dans la gouvernance. Il existe de nombreuses contradictions entre les ordonnances de 1974 et les droits fonciers conférés par d'autres lois sectorielles. Ceci entrave la mise en œuvre d'une gouvernance cohérente. Par exemple, le Code minier de 2016 stipule que l'exploitant d'un permis minier doit indemniser les propriétaires coutumiers pour toute occupation de leurs terres, et ce en contradiction avec les droits d'utilisation des terres énoncés dans les ordonnances de 1974. De même, la loi de 1994 sur le Régime des forêts, de la faune et de la pêche autorise le transfert des droits de propriété foncière dans des conditions qui contredisent les processus définis par la législation actuelle. L'un des principaux défis pour la réforme consiste donc à harmoniser les législations sectorielles pour éviter les contradictions entre les textes, afin de protéger les droits des communautés rurales.

Priorités identifiées par la société civile

En réponse à l'invitation du gouvernement à contribuer à la conception d'un nouveau cadre juridique, les acteurs de la société civile (activistes, représentants d'ONG nationales, régionales et locales, groupes de réflexion) et des réseaux (chefs traditionnels, communautés autochtones, coalition Initiative des Droits et Ressources,⁸ Stratégie nationale d'engagement) ont présenté de nombreuses propositions de réforme foncière. Le tableau 1 présente un résumé des questions clés soulevées, essentiellement autour de la reconnaissance et de la protection des droits fonciers collectifs et de la restructuration du modèle de gouvernance en faveur d'une gestion foncière inclusive, participative et décentralisée.

La vision de LandCam : des recommandations pour la réforme foncière

En nous appuyant sur les propositions avancées par les OSC (voir tableau 1), sur les contributions des parties prenantes rurales et en tenant compte des leçons d'initiatives dans d'autres pays africains tels que le Mali et le Burkina Faso,⁹ nos cinq principes directeurs indiquent que la réforme foncière au Cameroun devrait :

- **Être un processus inclusif**, pour permettre aux citoyens, y compris les plus marginalisés ou exerçant des usages spécifiques de la terre

Tableau 1. Propositions des OSC pour le nouveau cadre juridique foncier

Le processus de réforme	La question des droits et de la propriété	La gouvernance et l'administration	L'expropriation et l'indemnisation
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inclure toutes les parties prenantes et tenir compte des réalités et des demandes locales ▪ Établir une feuille de route claire, cohérente et transparente pour guider le processus ▪ Mobiliser les différents secteurs pour améliorer la cohérence entre les lois régissant les secteurs forestiers, extractifs (mines, pétrole et gaz), la gestion des terres et de l'environnement ▪ Mettre en cohérence la législation foncière avec toutes les autres lois sectorielles sur les ressources naturelles (forêts, mines, pétrole, environnement, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Simplifier le processus d'immatriculation et le rendre accessible à tous ▪ Réviser l'exigence de mise en valeur des terres avant le 6 juillet 1974, et l'assouplir ou la révoquer ▪ Reconnaître les droits coutumiers comme base de la propriété collective ou individuelle dans les zones rurales ▪ Reconnaître la propriété collective ▪ Prendre en compte les intérêts des groupes marginalisés, tels que les peuples autochtones, les femmes et les jeunes ▪ Protéger les droits des communautés contre l'acquisition de leurs terres par des investissements à grande échelle 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Décentraliser l'administration foncière, notamment par la mise à contribution des communes ▪ Renforcer les institutions de gouvernance foncière avec des règles claires sur les rôles et les responsabilités des acteurs aux niveaux national et local ▪ Définir les limites territoriales des villages traditionnels et rendre publique la base de données géographiques fiables ainsi constituée ▪ Mettre en place des processus clairs pour la résolution des conflits fonciers entre les différentes parties prenantes ▪ Accroître la participation du public à la gestion des terres (en particulier les populations locales et autochtones) ▪ Développer des outils pour lutter contre la corruption et accroître la transparence 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Définir clairement les concepts clés tels que la notion d'utilité publique ▪ S'assurer que le processus d'indemnisation couvre tous les dommages et toutes les parties concernées afin que l'expropriation ne se traduise pas par une paupérisation des victimes ▪ Définir des critères d'expropriation et d'indemnisation clairs et justes ▪ Effectuer une révision d'ensemble des taux d'indemnisation ▪ Protéger les personnes touchées par l'expropriation – avec par exemple un versement d'indemnités et un relogement avant l'application des mesures d'expropriation

(communautés autochtones des forêts, éleveurs nomades) de contribuer au contenu de la nouvelle législation

- **Améliorer la sécurité foncière** pour tous les détenteurs de droits enregistrés et non enregistrés, afin de promouvoir la paix sociale et un développement économique inclusif
- **Reconnaître les droits fonciers coutumiers légitimes** (voir Encadré 1), qui sont souvent négligés par la loi et ne cadrent pas toujours avec les droits enregistrés
- **Instituer un cadre clair**, qui précise l'accès à la propriété foncière ainsi que les droits et conditions d'utilisation afin d'éviter les contradictions, les contestations et les conflits
- **Être exhaustive** et couvrir tous les aspects relatifs aux droits fonciers.

Une feuille de route inclusive. Durant cette phase cruciale du processus de réforme, le gouvernement camerounais doit proposer une feuille de route inclusive annonçant les prochaines étapes. Il doit également multiplier les échanges entre les parties prenantes et travailler avec les autorités traditionnelles et publiques au développement d'outils pour l'identification, la reconnaissance et la protection des droits

fonciers des groupes les plus marginalisés — notamment des femmes, des peuples autochtones et des jeunes. LandCam organise fréquemment des réunions entre parties prenantes pour poursuivre cet objectif.

Un village, un espace. La nouvelle loi doit reconnaître les droits fonciers collectifs autant qu'individuels. Reprenant les demandes de plusieurs communautés rurales, les OSC ont proposé que chaque village dispose d'un espace reconnu et protégé. « Un village, un espace » pourrait être érigé en principes de base de la

Encadré 1. Que sont les droits fonciers « légitimes »?

Les *Directives volontaires pour une Gouvernance responsable des régimes fonciers* de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (2012) font référence aux « droits fonciers légitimes » comme incluant les droits reconnus par la loi, mais aussi les droits coutumiers reconnus socialement, souvent ignorés par la loi.

Les *Cadre et lignes directrices sur les politiques foncières en Afrique*, publiés par l'Union Africaine en 2010, préconisent la reconnaissance du rôle des institutions locales et communautaires dans la gestion foncière, ainsi que leur intégration dans un système de gouvernance qui assure la cohérence entre les systèmes administratifs et les systèmes coutumiers.

Ces deux cadres de bonnes pratiques en matière de protection des droits fonciers peuvent aider à orienter la réforme foncière au Cameroun.

réforme : cela fournirait un titre de propriété non transférable, couvrant toutes les terres villageoises au nom du village. La communauté serait responsable de leur gestion, sous la supervision des administrations compétentes, en suivant des règles qui défendent les intérêts des villageois et de la communauté.

L'harmonisation des lois sectorielles.

L'harmonisation des législations sectorielles permettrait de mettre en cohérence les objectifs de production et de conservation, tout en protégeant les droits des communautés rurales. L'harmonisation des lois sectorielles entre elles et avec la législation foncière nationale éviterait les contradictions qui permettent à l'État d'accorder des droits qui se chevauchent, ou d'accorder des droits sur les terres traditionnelles sans consulter les communautés qui y vivent et les utilisent. L'établissement d'un registre cadastral unique, répertoriant tous les droits sur les terres et les ressources, contribuerait à éviter les conflits.

Une gestion décentralisée des terres.

En 1974, les maires — qui représentent les populations au sein d'une commune — ne faisaient pas partie de la structure institutionnelle du Cameroun. Aussi, ils ne sont pas inclus dans le système institutionnel actuel de gestion du foncier. Les discussions en cours sur la décentralisation préconisent de les inclure dans le système post-réforme. Nous recommandons que la réforme du droit foncier décentralise des responsabilités spécifiques de gestion foncière aux administrations locales.

L'investissement et l'expropriation. Pour éviter de nouveaux conflits fonciers entre les grands projets d'investissements et les communautés rurales, nous recommandons à l'État d'imposer des restrictions de superficie sur les concessions de terres, ainsi qu'un moratoire sur les nouvelles concessions et les immatriculations directes jusqu'à ce que la réforme soit achevée. Pour protéger les communautés et les individus contre ces grands projets d'investissement, nous recommandons également :

- D'évaluer la performance des détenteurs de concession foncière existants pour mieux comprendre leur impact environnemental et économique ainsi que leurs relations avec les communautés

- De consolider le processus de documentation et d'indemnisation des dommages, y compris la valorisation des biens, des aménagements existants et des ressources communautaires détruits, et ceci pour toutes les terres, qu'elles soient immatriculées ou non, en propriété collective ou individuelle
- Clarifier la définition de la notion d'intérêt public et son utilisation pour s'assurer que les investisseurs ne puissent pas poursuivre un intérêt privé au détriment des intérêts publics.

Au-delà de la réforme

En concevant un système de gouvernance efficace et en garantissant les droits fonciers, la nouvelle législation peut favoriser et générer des synergies entre les objectifs nationaux tels que la sécurité alimentaire, la paix sociale durable, le développement économique et la protection de l'environnement. Pour contribuer à obtenir la confiance des citoyens ruraux et faciliter la mise en œuvre de la nouvelle législation après son adoption, nous recommandons au gouvernement :

1. D'effectuer un audit des droits fonciers existants qui ont été accordés soit par immatriculation directe, soit par concession foncière ou par rétrocession de la propriété de l'Etat, et ce afin de vérifier que l'octroi des droits était bien conforme à la législation en vigueur au moment du transfert.
2. De dresser l'inventaire de toutes les expropriations pour cause d'utilité publique n'ayant pas donné lieu à une indemnisation des personnes affectées et établir un calendrier d'indemnisation en régularisation.
3. D'établir un dialogue entre parties prenantes afin de gérer les espaces au plan local, en s'appuyant sur les communes et en impliquant tous les acteurs locaux : représentants des autorités traditionnelles, femmes, jeunes, communautés autochtones, administrations publiques locales.

Samuel Nguiffo et Amaelle Seigneret

Samuel Nguiffo est secrétaire général, CED. Amaelle Seigneret est consultante en droits fonciers, IIED.



Knowledge Products

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

LandCam travaille à la sécurisation des droits fonciers et des droits sur les ressources et à l'amélioration de la gouvernance au Cameroun. LandCam est mis en œuvre par le CED, RELUFA et IIED.

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, dans le cadre de la gestion foncière et des ressources naturelles.

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

Contact

Amaelle Seigneret
amaelle.seigneret@iied.org

Brendan Schwartz
brendan.schwartz@iied.org

Third Floor, 235 High Holborn
Londres, WC1V 7LE
Royaume-Uni

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

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

ISBN 978-1-78431-884-0

Cette publication a été réalisée avec le soutien financier de l'Union européenne. Son contenu relève de la seule responsabilité de ses auteurs et ne peut en aucun cas être perçu comme reflétant les positions de l'Union européenne.



Notes

¹ Mvondo, P (2000) La situation juridique de l'occupant sans titre d'un plot du domaine national au Cameroun. *Verfassung Und Recht in Übersee/Law and Politics in Africa, Asia and Latin America*. 33(4), 487–503. / ² Wily, L (2011) Whose land is it? The status of customary land tenure in Cameroon. Centre pour l'environnement et le développement. / ³ Journal du Cameroun (19 Août 2016) Litiges fonciers: une problématique en débat au Cameroun. *Land Portal*. <https://bit.ly/2U1EQ3r> / ⁴ Dans un discours de janvier 2011, le président Biya a annoncé une réforme agraire visant à faciliter le développement d'une « agriculture de deuxième génération » (agriculture à grande échelle). Voir <https://tinyurl.com/y63cewod> / ⁵ LandCam (2019) Les propositions de la société civile pour la réforme foncière au Cameroun : évaluation du cadre juridique à la lumière des textes existants. Voir <https://tinyurl.com/y65f4anp> / ⁶ LandCam (2020) Réformer le foncier au Cameroun : des pistes pour l'action. Note de politique foncière de la société civile. www.landcam.org/fr/reformer-le-foncier-au-cameroun-des-pistes-pour-laction-note-de-politique-fonciere-de-la-societe / ⁷ Les ordonnances n° 74-1 et 74-2, toutes deux en date du 6 juillet 1974, ont établi des règles régissant le régime foncier et les terres domaniales respectivement. / ⁸ www.rightsandresources.org / ⁹ CED, RELUFA et IIED (2017) Forum Parlement-Gouvernement de partage d'expériences sur la gestion foncière en Afrique – Communiqué final. Voir <https://tinyurl.com/yy2g5brq>

Télécharger le fichier pdf à l'adresse pubs.iied.org/fr/20126IIED



Les publications de l'IIED peuvent être partagées et publiées conformément à la licence publique Creative Commons "Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International" (CC BY-NC-ND 4.0). Pour plus d'informations, consultez le site www.iied.org/Creative-Commons (en anglais)