



Plaidoyer

Pour un cadre juridique du foncier
et des domaines au Cameroun plus
protecteur des droits et intérêts des
communautés locales et des
populations autochtones

Juin 2015

Par la coalition RRI Cameroun



Green Development Advocates
For a Green Growth Society



Introduction

L'initiative des Droits et Ressources, en anglais Rights and Resources Initiative (RRI) est une coalition internationale d'organisations non gouvernementales et d'institutions de recherche réparties sur cinq continents, ayant son secrétariat à Washington DC aux Etats Unis d'Amérique. Sa mission est d'appuyer les communautés locales et autochtones dans leur lutte contre la pauvreté et la marginalisation, en encourageant au niveau mondial une plus forte mobilisation et des actions en faveur de réformes des politiques, du marché et des lois qui garantissent les droits des dites communautés à devenir propriétaires, à contrôler et à tirer des bénéfices des ressources naturelles, en particulier de la terre et des forêts.

Le Cameroun est l'un des pays d'Afrique où la Coalition RRI déploie ses activités, notamment par le truchement des institutions suivantes: le CIFOR, l'UICN, l'ICRAF, FPP, le CED, REFACOF, Cameroun Ecologie, GDA, l'association Okani, la CAFT, le CNCTC et le REPAR-Cameroun.

Dans le cadre de la réforme foncière en cours, ces institutions ont à ce jour développé des projets portant sur des thématiques aussi diverses que le Dialogue Parlement-Gouvernement sur la problématique de la réforme foncière, la semaine du foncier rural, la semaine de la tenure, la formulation et la soumission au MINDCAF d'une proposition des chefs traditionnels pour la réforme du foncier rural, d'éléments de proposition des femmes pour la réforme foncière et d'une note de position des peuples autochtones des forêts sur la tenure foncière. Tous ces projets entendaient promouvoir une meilleure prise en compte des droits et intérêts des différentes parties prenantes à la gestion foncière et des acteurs les plus vulnérables en particulier, notamment les communautés locales et autochtones et les femmes, dans les textes qui sortiront de la réforme. Plus spécifiquement, il s'agissait pour eux de promouvoir :

- L'amélioration de la cohérence de ce droit avec les instruments juridiques internationaux et régionaux pertinents auxquels le Cameroun a adhéré¹ ;
- Un meilleur ancrage du droit écrit relatif à la gestion des terres dans les réalités socioculturelles et économiques du Cameroun, une optimisation de l'intégration dans ce droit, des droits fonciers issus des coutumes et pratiques locales et des visions locales de la gestion des terres ;
- La préservation des droits fonciers collectifs des communautés rurales autochtones et

1. Notamment le Pacte International relatif aux Droits Economiques, Sociaux et Culturels, la Convention des Nations Unies sur l'Elimination de toutes les Formes de Discriminations à l'Egard des Femmes, la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, la Déclaration des Chefs D'Etat et de Gouvernement de l'Union Africaine sur les problèmes et enjeux fonciers en Afrique, et les Directives volontaires de la FAO pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale.



locales, dans un contexte marqué par une augmentation de la demande de terres et de ressources pour les investissements en zone rurale ;

Ce document consolide les résultats obtenus par ces projets et représente la position de la coalition RRI du Cameroun en rapport avec l'orientation et le contenu à donner à la réforme foncière.

Il en ressort que la coalition RRI Cameroun axe sa contribution autour de la question du foncier rural, sur laquelle elle souhaiterait qu'un accent particulier soit mis. Il s'agirait notamment, en considérant comme acquise la personnalité juridique du village, qui est la condition pour que celui-ci ait un patrimoine, y compris en matière foncière, de :

- Consacrer la propriété collective de chaque village du Cameroun sur des espaces et des ressources sur lesquels il exerce des droits coutumiers ;
- Reconnaître dans les limites de la propriété collective de chaque village la validité des normes coutumières et pratiques locales et la place des institutions locales de gestion foncière ;
- Prendre des dispositions particulières pour reconnaître et sécuriser les droits fonciers de celles des composantes des populations rurales qui font souvent l'objet de discriminations, à savoir les femmes et les populations autochtones.

Ses différentes articulations se présentent ainsi qu'il suit :

I. Mettre un accent particulier sur le foncier rural et le soumettre à des règles spécifiques

La législation et la réglementation foncières en vigueur au Cameroun n'opèrent pas de distinction selon que les terres régies soient urbaines ou rurales. Toutes ces terres sont soumises à un régime unique :

- Défini dans un contexte où les espaces et les ressources des zones rurales ne faisaient pas l'objet d'autant de convoitises et de sollicitations qu'on connaît depuis la fin des années 2000 (exploitation forestière, concessions minières, plantations agro-industrielles, grands projets d'infrastructures...) ;
- Qui, en promouvant l'appropriation foncière privée certifiée par un titre foncier², érigée en mode unique de sécurisation foncière, ne tient pas compte des spécificités des terres rurales, dont certaines sont partagées entre plusieurs utilisateurs (éleveurs, agriculteurs, chasseurs,

². Avec les droits qu'elle implique notamment en matière d'exclusion des tiers et de vente des terres concernées.

cueilleurs...), personne ne contestant le droit de l'autre à y mener ses activités.

D'où la nécessité pour la future législation foncière de distinguer clairement le foncier urbain du foncier rural et d'accorder une attention particulière à ce dernier, qui ferait l'objet de règles spécifiques.

II. Consacrer la propriété collective de plein droit de chaque village du Cameroun sur des espaces et des ressources sur lesquels il exerce des droits coutumiers

En promouvant l'appropriation foncière individuelle par l'immatriculation des terrains et l'attribution de titres fonciers au détriment de la propriété collective (qui est une spécificité des modes coutumiers de gestion des terres) et en mettant toutes les terres non immatriculées sous la propriété ou la garde de l'Etat, le régime foncier issu de la réforme de 1974 a marginalisé les modes d'utilisation et d'appropriation de l'espace issus des coutumes et pratiques locales, auxquels les populations rurales restent attachées. En témoigne le peu d'engouement de ces populations pour la sécurisation des espaces par le titre foncier (au moins 95% des terrains du territoire national ne sont pas immatriculés) qui, par ailleurs, reste difficilement accessible à la plupart des citoyens malgré les efforts consentis par les pouvoirs publics en termes de simplification de la procédure et d'allègement des coûts. La conséquence en est la possibilité ouverte d'une part aux élites locales d'utiliser la pratique de l'abandon des droits coutumiers pour faire immatriculer à leur profit de vastes portions de terres rurales et d'autre part à l'Etat d'utiliser lui-même ou de concéder à des investisseurs, la quasi-totalité des terres rurales sans avoir besoin de recourir à la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique.

Au regard de ce qui précède, il conviendrait que les textes qui sortiront de la réforme se soucient de la préservation des droits fonciers collectifs des communautés rurales locales et autochtones, socle de toute politique efficace de développement de l'agriculture familiale et de toute stratégie à long terme de prévention de l'insécurité des investissements réalisés sur les terres concédées par l'Etat et de lutte contre l'insécurité alimentaire et l'exode rural. Cette préservation passerait par :

- La considération suivant laquelle chaque village est doté de la personnalité juridique, qui lui confère le droit d'avoir un patrimoine (biens et dettes), y compris en matière foncière.

Cette considération serait fondée sur une jurisprudence à ce jour constante, de la Chambre Administrative de la Cour Suprême du Cameroun qui reconnaît aux collectivités traditionnelles organisées en chefferies sur une base territoriale (notamment les villages), la capacité d'ester

en justice pour défendre leurs intérêts lorsque ceux-ci sont lésés³. En effet, pour jouir de cette capacité, il faut être doté de la personnalité juridique, entendue comme aptitude à être titulaire de droits et à les exercer ;

- La reconfiguration du statut légal actuel des terres rurales et la création du domaine foncier des communautés locales et des populations autochtones qui représenterait l'espace vital de celles-ci et pourraient en fonction des affectations préalables des terres concernées et des négociations de chaque village avec l'Etat, emprunter à tous les autres espaces ruraux que ceux qui sont immatriculés au profit de particuliers (personnes physiques ou morales) ;
- La prescription aux administrations en charge de l'Aménagement du Territoire, des Affaires Foncières et de l'Administration du Territoire, de la coordination d'un processus de délimitation (limites internes et limites avec les villages voisins) et de la cartographie concertées et participatives de l'espace vital ou domaine foncier de chaque village⁴. Ce processus serait conduit de manière à sécuriser, dans le respect des principes de l'équité, les besoins actuels et futurs aussi bien des populations locales et autochtones que de l'Etat. Il s'agirait d'un partage de l'espace foncier rural entre les populations locales et autochtones et l'Etat. Dans le schéma proposé, tous les espaces fonciers ruraux au-delà de la zone «d'emprise» du village feront de plein droit partie du domaine privé de l'Etat, du domaine national ou du domaine public.
- La reconnaissance de plein droit (sans exigence d'une quelconque formalité préalable) à chaque village d'un droit de propriété collective sur le domaine foncier délimité à son profit ;
- La proscription de la vente et de l'échange contre d'autres biens de la propriété foncière collective de chaque village, dans le but de protéger les communautés pour le présent et pour l'avenir. Les seules transactions sur ces terres seraient des locations concédées par les communautés propriétaires, sous la supervision de l'Administration, notamment en ce qui concerne les superficies et les montants.

3. CS/CA, 25 septembre 1980, collectivité Déido c/ Etat du Cameroun. Dans cet arrêt, la Chambre Administrative de la Cour Suprême, saisie par des représentants de la collectivité Deido, a annulé l'arrêté portant désignation du Chef de Canton, motif pris de ce que l'autorité investie du pouvoir de désignation avait omis de consulter les notabilités coutumières Deido ; CS/CA, 30 novembre 1995, collectivité Tagne Sobgui c/Etat du Cameroun. Dans cet arrêt, la Chambre Administrative de la Cour Suprême a reçu les représentants de la collectivité Tagne Sobgui en leur demande tendant à faire annuler le titre foncier établi sur une portion de ses terres au profit d'un tiers.

4. Entendu, sur la base du décret n°77/245 du 15 juillet 1977 portant organisation des chefferies traditionnelles, comme collectivité traditionnelle organisée sur une base territoriale.

III. Reconnaître dans les limites de la propriété collective de chaque village la validité des pratiques et normes coutumières locales et la place des institutions locales

Malgré l'écart que le droit foncier écrit a entendu créer avec les normes coutumières et pratiques locales en matière d'utilisation, d'appropriation et de gestion du foncier, il se trouve que dans la pratique, celles-ci continuent à régir l'essentiel des terres rurales. On assiste ainsi à superposition des prétentions de l'Etat et des populations locales et autochtones sur les mêmes espaces, qui expose les opérateurs économiques auxquels l'Etat concède lesdits espaces à des menaces pour la sécurité de leurs investissements.

La réforme en cours serait une occasion pour l'Etat de procéder à une réconciliation du droit écrit avec le droit coutumier, à une confirmation légale de la pratique susvisée, spécialement en ce qui concerne les espaces fonciers sur lesquels chaque village se verra reconnaître un droit de propriété collective. Concrètement, il s'agirait pour la future loi foncière de reconnaître sur ces espaces :

- La validité des pratiques et normes coutumières locales qui :
 - S'appliqueraient dans les rapports entre les habitants du village (individus, familles, clans...), sous réserve de leur conformité aux dispositions du droit écrit national et des instruments juridiques internationaux et régionaux auxquels le Cameroun a adhéré en matière de gestion des ressources naturelles et de protection des droits humains ;
 - Serait assortie de la définition d'une superficie maximale de terres coutumières pouvant faire l'objet d'une immatriculation au profit d'un individu. On pourrait à cet égard s'inspirer de la réglementation en vigueur en République du Congo, où le décret n° 2006-255 du 28 juin 2006 portant institution, attributions, composition et fonctionnement d'un organe ad hoc de reconnaissance des droits fonciers coutumiers plafonne à cent (100) hectares la superficie de terres coutumières qu'un individu peut faire immatriculer à son profit (art.4).

Cette innovation présenterait plusieurs avantages :

D'abord elle permettrait d'améliorer l'ancrage local de la législation foncière et de garder les communautés dans le registre juridique qu'elles connaissent le mieux (le registre coutumier) ;

Ensuite, elle constituerait une confirmation légale⁵ de la primauté du droit écrit sur les pratiques

5. Dans une jurisprudence aujourd'hui constante, la Cour Suprême a d'une part consacré la primauté de la loi sur la coutume ainsi qu'il suit : « Dans toutes les matières de la coutume où il a été légiféré, la loi l'emporte sur la coutume » (Affaire Bessala Awona contre Bidzogo Gèneviève, Cor. Arrêt. N°445 du 3 Avril 1962) et d'autre part prescrit aux juridictions inférieures la mise à l'écart de la coutume lorsque celle-ci est contraire à l'ordre public et aux bonnes moeurs, ou lorsque la solution à laquelle son application conduit est moins bonne que celle prescrite par le droit écrit (Affaire Ateba Victor

et coutumes locales discriminatoires à l'égard des femmes, des populations autochtones et des autres groupes sociaux vulnérables ;

Enfin, l'innovation permettrait d'éviter que les plus nantis ne profitent de leur maîtrise des procédures et de leurs moyens financiers pour obtenir l'immatriculation des terres coutumières du village à leur seul bénéfice.

- La place des institutions locales, dont le rôle de simples garants de la propriété collective des terres et des ressources naturelles devra être clairement défini de manière à prévenir les dérives parfois observées.

Il s'agirait notamment d'associer ces institutions aux processus de prise de décisions de cession des droits sur les terres placées sous leur contrôle, et aux mécanismes de suivi des projets mis en œuvre sur le territoire de leurs villages.

VI. Affirmer clairement et assurer l'accès égal de l'homme et de la femme à la propriété foncière

En matière foncière les femmes font souvent l'objet de discriminations du fait :

- Du caractère général des droits énoncés et des termes utilisés dans les textes actuels, conduisant à une interprétation ciblant exclusivement le genre masculin ;
- De la loi qui ne considère pas les pesanteurs liées à la coutume qui entravent la mise en œuvre des droits de la femme ;
- De la notion de mise en valeur qui selon les textes actuels ne prend pas en compte les autres formes consistant à la conservation de la nature ;
- De l'impossibilité d'inscrire sur un même titre foncier les deux noms d'un homme et d'une femme mariés qui entrave l'accès à la propriété foncière de la femme ;
- De l'aspect genre qui n'est pas pris en compte dans la composition des commissions de traitement des affaires domaniales et foncières ;
- Du titre foncier qui reste la seule preuve de la propriété foncière, alors que les conditions de son obtention ne permettent pas aux populations rurales et aux populations vulnérables, notamment les femmes, d'y accéder et surtout, de tirer les conséquences de la possession de longue durée des terres.

Afin de prévenir et de sanctionner ces discriminations, la future loi foncière devrait :

C/ Dame Ateba Marie, Arrêt n° 70/L du 8 juillet 1976).

- Utiliser les deux genres (hommes et femmes) pour viser les personnes physiques bénéficiaires des droits énoncés, ou la mention « sans distinction de sexe » pour marquer l'insistance de l'égalité hommes-femmes ;
- Mentionner dans les différents textes de loi la formule selon laquelle « toute pratique coutumière contraire à une des dispositions du présent texte, ou suggérant quelque traitement discriminatoire à l'égard des femmes dans ce domaine, sera réputée illégale et réprimée comme telle » ;
- Redéfinir la notion de mise en valeur pour tenir compte de toutes les utilisations des terres préservant l'environnement ;
- Ajouter des couples officiellement mariés à la liste des personnes habilitées à solliciter l'obtention d'un titre foncier sur une dépendance du domaine national qu'elles occupent ou exploitent. Cela protège les deux conjoints de la même manière, à l'image d'une propriété collective mais au niveau familial ;
- Se conformer aux Conventions et autres obligations internationales relatives aux droits de la femme dont le Cameroun est signataire et qui protègent la représentation et la participation des femmes dans les institutions communautaires, comme indiqué dans la Politique Nationale Genre ;
- Maintenir le titre foncier comme instrument de sécurisation du droit de propriété ; mais que soient assouplies les conditions de son obtention sur les terres possédées de longue date - trente ans - pour sécuriser les droits des femmes, principales utilisatrices des terres, notamment en mettant en place une procédure d'immatriculation par simple enregistrement des terres possédées de longue durée.

V. Prendre des dispositions particulières pour reconnaître et sécuriser les droits fonciers des populations autochtones

Les textes issus de la réforme foncière de 1974 sont inadaptés aux réalités socioculturelles de toutes les populations autochtones du Cameroun. Celles-ci n'ont pas la culture de l'appropriation et ne peuvent remplir les conditions posées pour procéder à l'immatriculation directe des terres coutumières, parmi lesquelles la mise en valeur consistant en une destruction du couvert végétal alors que leurs pratiques consistent à le protéger.

A ce problème commun à tous les autochtones s'ajoute un autre, qui ne concerne que les chasseurs



cueilleurs. Dans le cadre de la politique de sédentarisation menée par l'administration coloniale et puis l'Etat camerounais, ces derniers ont été installés le long des routes et à proximité des villages Bantou. Et dans les zones où ils habitent et mènent leurs activités, ils sont assimilés aux villages voisins qui les considèrent comme de simples hameaux ne jouissant d'aucun droit coutumier ni sur la terre ni sur les ressources naturelles.

La résolution de ces problèmes spécifiques aux autochtones passerait par la prise de dispositions légales particulières afin d'assurer la reconnaissance et la sécurisation de leurs droits fonciers. Ces dispositions, qui seraient principalement intégrées dans les textes qui sortiront de la réforme foncière en cours, s'inspireraient des règles minimales de la Déclaration des Nations Unies sur les Droits des Peuples Autochtones (à laquelle le Cameroun a adhéré) qui consacre un droit de ces populations à la terre, aux ressources et au consentement libre, informé et préalable (CLIP).



Design Graphique: Hervé MOMO, Yvette Njike
CREATIVE CAMEROUN