

À qui appartient cette terre ?

**Le statut de la
propriété foncière
coutumière au
Cameroun**

Liz Alden Wily

Remerciements

Le présent rapport a été préparé à l'attention du Centre pour l'environnement et le développement (CED) situé à Yaoundé, des partenaires de ce dernier et des organisations associées. L'auteur, un spécialiste de la question foncière et Jeremie Gilbert, Professeur de droit international, ont effectué une courte visite au CED en novembre 2009, qui a été suivie d'un travail d'investigation conséquent. Un rapport préliminaire avait été adressé au CED, au FERN et au RFUK, intitulé « Présentation du débat sur la réforme », Liz Alden Wily, 15 novembre 2009.

Ce travail de recherche s'appuyant sur la littérature existante, l'auteur est reconnaissant aux personnes citées ci-après pour l'avoir aidée à accéder aux rapports et textes législatifs camerounais : Iola Leal (FERN), Augusta Molnar et Luke Bailey (Initiative pour les droits et ressources), Peter Mbile (ICRAF) et Samuel Nguiffo et Symphorien Azantsa (CED), ainsi que Samuel Diéval et Simon Counsell (RFUK). Leopold Donfack Sokeng a aimablement apporté à l'auteur des informations sur le système des collectivités locales du Cameroun. La Rainforest Foundation et Jeremie Gilbert ont également fait part de commentaires pertinents et contribué aux révisions du texte.

Les recherches et la publication du présent rapport ont été rendues possibles grâce au soutien du Ministère britannique pour le Développement international (DfID), du programme Swedbio, de la Commission européenne (vérifier la formulation exacte) et du Fonds pour les forêts du Bassin du Congo. Les opinions exprimées dans le présent rapport sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles du CED, du FERN ou de la Rainforest Foundation, pas plus qu'elles ne reflètent les opinions des donateurs. Les données pour ce rapport ont été obtenus avant mars 2010.

2

Auteur : Liz Alden Wily

Éditeur : Ed Fenton

Photos: The Rainforest Foundation UK. Maquettiste: Daan van Beek-

Imprimeur : Redlin Print Limited. Imprimé sur papier recyclé

ISBN: 978-1-906607-13-5

février 2011



Centre pour l'Environnement et le Développement, Etoa-Meki, BP 3430 Yaoundé, Cameroun www.cedcameroun.org



FERN office UK, 1C Fosseyway Business Centre, Stratford Road, Moreton in Marsh, GL56 9NQ, UK. FERN office Brussels, Rue d'Edimbourg, 26, 1050 Bruxelles, Belgium www.fern.org



The Rainforest Foundation UK, Registered Charity No. 801436, Imperial Works, Second Floor, Perren Street, London NW5 3ED, United Kingdom www.rainforestfoundationuk.org

Sommaire

Introduction	5
Synthèse	9
Les Camerounais : des squatters <i>de facto</i> sur leurs propres terres ?	11
Causes	12
S'attaquer à la réalité de la situation juridique au Cameroun	17
Comment le secteur forestier peut-il contribuer à l'adoption de réformes forestières démocratiques ?	18

Chapitre 1

Quelle est la situation et quelles sont les mesures susceptibles d'être adoptées ?	23
I. Vue d'ensemble	25
II. Ce projet est-il réalisable ?	30
III. Comment faire évoluer la situation ?	34

Chapitre 2

La loi et les droits fonciers coutumiers	43
I. La propriété foncière coutumière	45
II. Le droit national	53
<i>Encadré n°1 – Les principales lois foncières en vigueur affectant les intérêts des propriétés communales rurales au Cameroun</i>	54
III. Conclusions	56
<i>Encadré n°2 – Le régime de gouvernance au sein des zones rurales du Cameroun</i>	80

3

Chapitre 3

De quelle manière le droit forestier aborde-t-il les droits fonciers coutumiers ?	83
I. Le contexte	85
<i>Encadré n°3 – Principale législation forestière en matière de propriété forestière coutumière</i>	87
II. La tenure forestière	90
<i>Encadré n°4 – Classification des forêts selon la loi n°94-1 de 1974</i>	90
<i>Encadré n°5 – Exploitation locale des forêts et propriété des produits en résultant, au sens de la loi n°94-1 de 1994</i>	91
III. Conclusions	94
<i>Encadré n°6 – Les forêts communautaires au Cameroun</i>	99

Chapitre 4

Les enseignements susceptibles d'être tirés de l'expérience d'autres pays africains 109

I.	Qu'est-ce que l'on doit réformer ?	111
II.	État des lieux en 1990	113
	<i>Encadré n°7 – Aperçu des progrès globaux vers la reconnaissance légale des droits de propriété coutumiers</i>	117
	<i>Tableau 1 – Exemples de législation supplémentaire constitutionnelle, foncière et forestière, depuis les années 1990, ayant contribué de manière positive à améliorer le statut juridique des droits de propriété foncière coutumière</i>	123

Chapitre 5

Pistes d'évolution 151

I.	Introduction	153
II.	Quelles sont les difficultés conceptuelles élémentaires à surmonter ?	154
III.	Dans l'idéal, quelles devraient être les dispositions juridiques en matière de droits coutumiers ?	160
IV.	En quoi le droit international peut-il être utile ?	162
	<i>Encadré n°8 – Dispositions constitutionnelles pertinentes en matière de droits coutumiers</i>	166
IV.	Le recours au droit international apporte-t-il une solution ?	173
	<i>Encadre n°9 – Articles pertinents des principales déclarations, chartes et conventions ratifiées par le Cameroun</i>	175
	<i>Encadre n°10 – Le cas de la Terre des Bakweri</i>	177
V.	Quelles sont les mesures concrètes à adopter ?	182
VI.	Comment le secteur forestier peut-il contribuer à la réforme foncière ?	187
	Objectifs pour la défense de la tenure forestière et mesures concrètes	189

	Références	199
--	------------	-----

	Annexe a – Textes pertinents issus de législations foncières choisies	205
--	---	-----

Introduction

Le présent rapport a pour vocation de déterminer le statut légal actuel de la propriété foncière coutumière au Cameroun et propose des méthodes visant à faciliter la reconnaissance de cette dernière. Cette tâche naît dans le contexte d'une évaluation continue de la législation relative au secteur forestier. Du fait du droit coutumier, les forêts constituent une ressource commune majeure des communautés rurales, qu'elles soient sédentaires ou nomades. Au sens du droit commun, la plupart des forêts sont la propriété du Gouvernement. La manière dont est résolu le conflit existant entre ces régimes de propriété a un impact sur les droits de la population camerounaise, ainsi que sur les modes de gestion, d'utilisation et de conservation des forêts et sur la manière dont la transition démocratique est réalisée ou non, ou encore sur l'intégration de la transformation du développement et sur la stabilité sociale.

5

Le présent rapport analyse les dispositions légales en matière de droits fonciers coutumiers, se concentre sur la législation forestière en vigueur et compare la situation du Cameroun à celle d'autres pays africains. Le rapport propose également des pistes d'évolution, en décrivant ce que devrait être dans l'idéal le statut légal des droits fonciers coutumiers et les voies possibles proposées par les lois en vigueur. Les cinq chapitres, résumés ci-dessous, sont précédés d'une synthèse couvrant l'ensemble du rapport.

1. Quelle est la situation et quelles sont les mesures susceptibles d'être adoptées ?

Le problème principal est la réalité *de jure* où la majorité des camerounais vivant en milieu rural apparaissent comme de simples *squatters* sur leurs propres terres, notamment les forêts et d'autres ressources foncières que, par coutume, ils détiennent logiquement en parts indivises (« propriétés communes »). Le cadre structurel proposé en vue de remédier à cette situation est passé en revue. Un point crucial est la nécessité d'instituer correctement la propriété foncière autochtone ou coutumière sous la forme d'un système d'organisation des relations foncières qui soit moderne, actuel et fondé sur la communauté, mis en pratique par la majorité des communautés rurales et pas uniquement par les personnes résidant dans les zones boisées ou par les chasseurs-cueilleurs. Un second point essentiel est la nécessité d'aborder cette question d'une manière holistique. Il s'agit de ne pas la limiter au secteur forestier, ni de l'étudier en dehors du contexte d'une évolution et d'un développement complet.

2. La loi et les droits fonciers coutumiers

6 Le présent chapitre est précédé d'une présentation d'ensemble du régime foncier coutumier. Cette présentation s'appuie sur la mise en application de ce système au sein de plus de 100 sociétés agraires à l'heure actuelle. Le traitement réservé au régime coutumier dans le cadre de la législation foncière du Cameroun est analysé d'un œil critique et de manière approfondie. Globalement, il apparaît que ce système est inapproprié sur le plan social et du développement, ainsi que peu judicieux d'un point de vue constitutionnel.

3. De quelle manière aborde le droit forestier les droits fonciers coutumiers ?

Les dispositions de la législation de 1994/95 sont étudiées avec attention. La principale conclusion susceptible d'en être tirée est que, intentionnellement ou non, la loi a contribué de manière significative à la disparition injustifiée des droits fonciers coutumiers et de manières inutiles, compliquant la position légitime de l'État central en tant que régulateur ultime des ressources dont la propriété revient aux citoyens. La gestion et la conservation durables des forêts, ainsi que l'utilisation optimale de ces dernières s'en voient également affectées.

4. Les enseignements susceptibles d'être tirés de l'expérience d'autres pays africains

Le présent chapitre examine la manière dont d'autres pays sub-sahariens gèrent des questions comparables découlant d'un passé colonial commun et de la transformation capitaliste inattentive à la majorité des intérêts fonciers. La réforme foncière est complète dans certains cas, mais dans la plupart des hypothèses elle est toujours en progression et vulnérable à l'inconstance de la volonté politique. Cependant, une voie a été clairement tracée sur le sous-continent. Celle-ci est étroitement liée à l'évolution globale de la démocratisation. En outre, nous remarquons l'étroite relation existant entre la réforme de la tenure forestière et la sylviculture communautaire basée sur les droits.

5. Piste d'évolution

Dans l'idéal, quel devrait être le statut légal des droits fonciers coutumiers ? Les lois existantes (nationales ou plus probablement internationales) apportent-elles une réponse ? Concernant la stratégie à adopter, des suggestions sont proposées, en référence tout d'abord au secteur forestier. Il est important d'encrer ces changements dans une approche globale pour lutter contre l'insécurité de la tenure rurale, dans un cadre intégralement basé sur la communauté.

7

Observations finales

Le présent document n'a pas la prétention que les informations qu'il contient sur les situations locales au Cameroun soient de première main et en conséquence, rencontre des limites sur ce point. Il se concentre attentivement sur l'essence du droit camerounais, en s'appuyant sur l'expérience comparable substantielle d'autres pays en matière forestière et foncière. Nous espérons que les nombreux experts locaux au Cameroun seront en mesure d'utiliser la perspective continentale et foncière plus générale qui leur est proposée, afin d'élaborer un débat et une stratégie au niveau local.

À qui appartient cette terre?

Synthèse

Cameroun



Les Camerounais : des squatters *de facto* sur leurs propres terres ?

Les Camerounais vivant en milieu rural sont dans une situation extrêmement précaire en termes de régime foncier. Les lois du Cameroun apportent une certaine sécurité d'occupation aux fermes et parcelles non enregistrées, mais seulement dans la mesure où une indemnité (limitée) est versée afin de compenser la perte permanente de récoltes ou d'infrastructures lorsque le gouvernement réquisitionne ces terres à d'autres fins. Ces terres non enregistrées (ce qui est le cas de la plupart des terres du Cameroun) peuvent notamment être cédées en pleine propriété, à bail, ou dans le cadre de licences d'occupation exclusives au profit de bûcherons, de mineurs, de propriétaires de ranch, d'entrepreneurs dans le secteur des biocarburants ou des aliments, ou au profit du gouvernement (sous la forme de forêts domaniales). Le gouvernement peut agir de la sorte pour deux raisons : d'une part, car la définition juridique du terme « fins publiques » est très vaste et d'autre part, parce que le droit camerounais ne reconnaît pas la propriété foncière coutumière comme équivalente aux droits réels de propriété immobilière, avec les obligations légales que cela comporterait, comme, par exemple, celle de verser aux propriétaires coutumiers la valeur marchande des terres que le gouvernement s'approprie.

11

Les lois ou pratiques en vigueur au Cameroun ne simplifient pas la tâche des propriétaires fonciers coutumiers qui souhaitent enregistrer leur propriété et protéger leur bien. Le processus d'enregistrement s'avère obscur, complexe et coûteux. En outre, il transforme les terres coutumières en parcelles individuelles

sans conditions sociales, ce qui est souvent inapproprié. Dans tous les cas, cet enregistrement se limite aux terres que les propriétaires fonciers coutumiers ont manifestement défrichées ou cultivées. Étant donné que, de loin, la majorité des terres coutumières est utilisée délibérément aux fins d'une culture non permanente et détenue collectivement, la majeure partie des terres de la population camerounaise est particulièrement vulnérable à une appropriation et une redistribution en faveur de concessionnaires, d'acheteurs ou autres, selon le choix du gouvernement.

Pendant ce temps, les terres non enregistrées sont proclamées *de facto* la propriété de l'État, sous la forme de terres domaniales. En 1984, un magistrat de la Cour d'appel, examinant un cas comparable en Tanzanie, déclara que les propriétaires coutumiers non reconnus étaient traités comme des «squatters sur leurs propres terres». De manière prévisible, les pauvres sont les plus touchés, étant donné qu'ils sont moins bien armés pour défendre leurs intérêts. Pire encore, plus de la moitié des personnes pauvres vivent dans les zones boisées du Cameroun, qui correspondent aux sites où l'appropriation de terres coutumières à des fins de production, de protection ou autres est la plus importante.

Causes

Cette situation extraordinaire trouve son origine, aussi bien politique que juridique, dans l'application persistante de certaines lois coloniales. À l'époque du colonialisme, il était commode de dénier aux «natifs» la propriété des terres sur lesquelles leurs ancêtres et eux-mêmes avaient toujours vécu et ce afin de s'approprier la majorité des ressources. Les terres étaient proclamées propriété de l'État et les propriétaires traditionnels étaient désignés comme de simples occupants et utilisateurs tolérés sur ces terres. Pratiquement toute l'Afrique subsaharienne en fut affectée. Dès le départ, les propriétés collectives par nature, comme les forêts et pâturages, furent les plus vulnérables à l'expropriation. Même lorsque les terres étaient activement occupées et utilisées, l'intérêt de l'État (du gouvernement, plus précisément) primait. Avec le temps, ces mesures furent légitimées par les intérêts des élites politiques et économiques émergentes qui s'accaparèrent les terres.

Pour des raisons similaires, la plupart des gouvernements indépendants soutinrent les lois coloniales, cimentant en pratique le rôle de l'État en tant que propriétaire foncier. Dans le même temps, les lois nationales augmentèrent les chances des individus de transformer leur propriété coutumière en propriété privée et ce par le biais d'un système mis en place à l'origine pour les colons. L'ONU et plus particulièrement la Banque mondiale, assurèrent aux gouverne-

ments qu'ils étaient sur la bonne voie: la modernisation ne pouvait avoir lieu qu'en éliminant ce qu'ils considéraient comme le fondement commun abject de la propriété foncière en Afrique. Ne pas se débarrasser d'un tel fondement nuirait à la stratification sociale et au non accaparement des terres, nécessaires pour stimuler l'agriculture commerciale et créer des emplois en vue de la croissance industrielle.

Dans le cas du Cameroun, le gouvernement alla plus loin. Il saisit l'occasion, via ses lois foncières de 1974, de supprimer les opportunités mises en place par les lois foncières coloniales pour permettre aux communautés rurales de procéder à l'enregistrement de leurs propres domaines et leur offrir ainsi un certain degré de protection. Ces dispositions s'étaient insinuées dans les différentes législations du continent africain (souvent sous la forme de « *native reserves* ») à mesure que commençaient à évoluer les objectifs du colonialisme et que le déni des droits fonciers des natifs se faisait plus embarrassant et était critiqué par les populations des pays concernés. L'enregistrement des terres communautaires avait été une disposition symbolique des lois des années 1930 et 1950 au Cameroun, mais elle ne semble pas avoir été sérieusement appuyée et le retrait de cette opportunité juridique en 1974 a rendu depuis la majeure partie du secteur des terres coutumières encore plus vulnérable.

Le simple maintien de la disposition selon laquelle le gouvernement peut déclarer toute partie de ces terres (sous la désignation générale de « terres domaniales ») comme la propriété *privée* de l'État s'avérerait être un facteur encore plus grave de violation des droits fonciers des citoyens. Les droits de propriété coutumière étaient tout simplement éteints. C'est une opportunité dont la loi forestière prétendument moderne de 1994 devait se saisir avec empressement, en disposant que tout décret ou ordonnance instituant une forêt domaniale servirait également de titre foncier. Sur ces terres, ainsi que sur d'autres zones non boisées placées sous la propriété *privée* de l'État, les propriétaires fonciers coutumiers sont passés du statut d'occupants et d'utilisateurs tolérés des terres domaniales (une condition suffisamment pauvre en soi), à celui de locataires du gouvernement, ou encore, de propriétaires privés, à des tenants à bail ou des licenciés auxquels le gouvernement a alloué ou vendu leurs terres.

Quelle leçon devons-nous tirer des autres pays africains confrontés aux mêmes problèmes ?

Ces situations ne sont pas rares en Afrique subsaharienne. Ce qui est le plus inhabituel est le temps pris par l'État camerounais pour s'attaquer à ses injustices, bien que nous constatons, fort heureusement, des signes de changement. Vers 1990, les gouvernements du continent africain ont commencé à prendre

conscience des injustices et du fait que la croissance et le développement équitable promis grâce à l'exploitation des terres n'avaient pu se concrétiser. L'insatisfaction croissante eut des répercussions et dans certains cas donna lieu à des guerres civiles: au Soudan notamment, où la colère gronda suite à la perte de terrains substantiels redistribués par le gouvernement à des fins commerciales ou à des personnes ou entreprises étrangères. Depuis, la plupart des administrations ont commencé à remettre en cause la sagesse et la justice de l'idée selon laquelle les africains seraient dépourvus de terres aux yeux de la loi. Diverses questions ont été réexaminées: la propriété foncière collective est-elle réellement inappropriée? Les systèmes de tenures autochtones africains sont-ils réellement aussi peu adéquats que ne le suggèrent les normes occidentales? De même, quid quant à la pertinence des procédures centralisées et de conversion relatives à l'enregistrement des droits, telles que prônées depuis les années 1960, mais qui, en pratique, ont à peine progressé au-delà du secteur des plantations et du secteur urbain?

À l'heure actuelle, des réformes foncières sont en préparation ou en voie d'application dans les trois-quarts des pays subsahariens. Des démarches sont faites pour redéfinir les relations foncières entre la population et l'État, de sorte que les communautés et les citoyens ruraux ordinaires puissent être les actionnaires d'une croissance économique s'appuyant sur l'exploitation des terres, et non les laissés pour compte. La conservation et la consolidation de ce capital naturel (à savoir, les terres et les ressources) semblent à présent constituer une méthode plus sûre de stimulation de la croissance par rapport à la promesse d'une concentration stricte et d'un non accaparement des terres. Une conséquence majeure a été la diminution de la proportion de terres rurales qualifiées de domaine public, de domaine de l'État ou de terres domaniales.

Le chemin de la réforme ne fut pas sans encombre. Une décision capitale fut prise en 1995, avec l'adoption d'une nouvelle Constitution par l'Ouganda. En l'espace de 15 jours, cette Constitution permit à près de 80 % de la population de devenir des propriétaires fonciers à part entière, plutôt que de simples locataires sur les terres du gouvernement, ce qui fut possible en déclarant simplement que le régime foncier coutumier est un moyen légal permettant de définir, d'acquérir, de posséder et de vendre des terres. La loi de 1998 confirma que ceci ne tient pas compte du fait que la propriété soit enregistrée ou non, ou de ce que le détenteur soit une personne, une famille ou une communauté.

Pas tous les pays n'ont emprunté le même chemin que l'Ouganda, Pourtant, suivant des procédés et des degrés divers, ces pays ont suivi cet exemple, en modifiant le statut des droits fonciers coutumiers. Il s'agit de l'Angola, de l'Afrique du sud, de la Namibie, du Lesotho, de Madagascar, du Mozambique, de la Zambie, du Malawi,

de la Tanzanie, du Kenya, de l'Éthiopie, de l'Érythrée, du Rwanda, du Bénin, du Burkina Faso, du Mali, du Niger, de la Côte d'Ivoire, du Libéria, du Sénégal, du Soudan et de la Gambie. Le Botswana et le Ghana les avaient déjà précédés dès 1990. Les collectivités locales et la législation en matière de ressources naturelles (et pas simplement les Constitutions et les lois), sont les orfèvres de ces changements.

Le Cameroun, l'un des derniers pays à suivre le mouvement, peut tirer profit de l'expérience croissante du continent africain en matière de réforme foncière. Grâce à ces enseignements, les actions suivantes ont été identifiées comme des nécessités :

- a. ne pas limiter la question des droits fonciers aux fermes et veiller à ce que les droits relatifs aux terres collectives, telles que les marais, les prés, les pâturages, les forêts et les régions boisées soient pris en compte parmi les droits fonciers reconnus ;
- b. accorder aux droits fonciers coutumiers un statut similaire à celui de la propriété immobilière, ainsi qu'un niveau de protection équivalent aux terres détenues dans le cadre de systèmes introduits non autochtones ;
- c. emprunter des chemins rapides afin d'introduire des dispositions fondatrices, ayant recours pour ce faire aux proclamations constitutionnelles et légales, plutôt qu'uniquement aux enregistrements au cas par cas, lesquels, même améliorés, demeurent onéreux et chronophages ;
- d. proposer, néanmoins, ces procédures d'attribution de titres de propriété, mais d'une manière qui permette à la propriété foncière coutumière d'être enregistrée « en l'état », sans conversion dans les formes existantes, ainsi qu'en soulignant l'intégration des droits d'utilisation et d'accès secondaire ;
- e. introduire cette procédure au niveau le plus local possible, pour une compréhension par le plus grand nombre, des coûts minimums et une transparence maximale ;
- f. permettre une sécurité de tenure préalable, sous la forme de terres communautaires convenues par les communautés voisines et au sein desquelles les membres de la communauté pourront progressivement mettre en ordre et s'ils le souhaitent, enregistrer, les droits inhérents à leurs familles ou leurs groupes ;
- g. veiller à l'identification et à l'organisation des droits au sein des communautés, afin de limiter les expropriations injustes commises par l'élite, l'accaparement et la concentration des terres entre les mains des gros propriétaires et la perte indue des actifs communaux, qui sont si fondamentaux à la subsistance des ménages les plus pauvres en particulier ;
- h. répondre aux besoins spécifiques des femmes, des orphelins, des nouveaux arrivants, des bergers, des chasseurs-cueilleurs et des autres groupes défavorisés au sein dudit cadre inclusif, sachant qu'à défaut de porter une telle attention sur

ces catégories de la population, leurs droits pourront être mis aisément en échec par des intérêts plus puissants ;

i. utiliser des approches différentielles et par le bas, avec des programmes pilotes pour évaluer la faisabilité. C'est ainsi, par exemple, qu'en Afrique du Sud, certaines réformes de la première heure ont été encadrées par des lois qui se sont avérées inapplicables par la suite, renvoyant la législation à son point de départ.

À quelques exceptions près (l'Afrique du Sud, le Zimbabwe et la Namibie), il existe normalement suffisamment de terres domaniales ou appartenant au gouvernement, ainsi que suffisamment de torts à redresser, pour limiter la restitution de ces zones. Dans la plupart des États africains, le secteur des terres domaniales (parmi lesquelles, les terres proclamées comme étant la propriété privée des gouvernements, outre les actifs publics nécessaires, tels que les routes, les rivières et fleuves, ainsi que les immeubles) sont précisément les terres qui sont à l'heure actuelle contestées ouvertement ou de façon latente. C'est sur ces terres que la propriété du gouvernement et la tenure coutumière empiètent l'une sur l'autre plus particulièrement, la tenure coutumière persistant en dépit d'une subordination physique ou juridique (expulsion ou restriction d'accès).

16 La réforme s'inscrit dans le cadre d'un processus de démocratisation plus vaste et joue, généralement, un rôle actif, en contribuant à la fois à la restructuration de la gouvernance et au processus de décentralisation. Les méthodes de gestion des ressources naturelles sont également directement affectées. En pratique, le secteur forestier s'avère être le secteur le plus important sur l'ensemble du continent africain. Il est souvent le premier à voir la logique des normes s'appuyant sur les communautés et à ouvrir des voies pratiques permettant à ces dernières de protéger leurs propriétés et pas uniquement leur accès et leur utilisation des forêts et des régions boisées, qui leur appartiennent du fait de la tradition.

Il s'avère incorrect que de présumer que la réforme a constitué (et le demeurera), un processus simple ou bref. Les progrès accomplis en la matière se sont avérés très variables à l'échelle du continent : tantôt audacieux et révolutionnaire, tantôt hésitant et soumis à l'inconstance de la volonté politique. La conséquence a été de renforcer la participation des communautés ordinaires, ainsi que des sociétés civiles, dans certains domaines, une expérience également observée dans cette nouvelle génération de réformes foncières sur le continent.

Une meilleure connaissance des réformes appliquées sur le continent africain peut également aider les décideurs politiques à surmonter des obstacles conceptuels de longue date, comme la difficulté à reconnaître l'idée selon laquelle la propriété foncière coutumière pourrait valoir propriété réelle, ou les implications d'une certification simplifiée des droits et des méthodes plus simples permettant aux

communautés de se définir elles-mêmes et leurs domaines de façon inclusive et d'être reconnues comme des personnes morales à part entière, sans intervention ou création d'agences de représentation. En outre, il est important d'apaiser les craintes selon lesquelles le gouvernement pourrait perdre des revenus si les communautés étaient reconnues comme des propriétaires fonciers et plus particulièrement, en tant que propriétaires des forêts et de leurs richesses.

S'attaquer à la réalité de la situation juridique au Cameroun

Le présent document a pour objectif principal d'examiner le statut juridique des droits fonciers coutumiers au Cameroun. Tôt ou tard, la législation du pays devra être réformée. Le présent document apporte quelques suggestions quant à la manière dont cette réforme devrait être envisagée et entreprise.

Cependant et dans la mesure où une évolution sur le plan juridique demande du temps et une évaluation sur le terrain, un certain nombre de dispositions non testées du droit foncier en vigueur ont été identifiées comme des voies d'expérimentation. La méthode la plus viable, bien que maladroite est probablement, celle consistant à permettre aux communautés de devenir les concessionnaires de terres domaniales, au même titre que les sociétés ou les personnes physiques. Le gouvernement pourrait également être contesté pour avoir manqué au respect de certaines dispositions de la loi (comme le versement d'une indemnité aux personnes expulsées) et en particulier, pour avoir violé ses devoirs constitutionnels envers les citoyens, lesquels ne sont que peu indemnisés, à l'heure actuelle. Les droits coutumiers n'ont jamais été abrogés de manière expresse, du moins d'un point de vue général, ce qui peut constituer un avantage. L'injustice découle principalement de l'interprétation faite tant par la loi que par la pratique des droits fonciers coutumiers. Ceci ouvre la voie à une nouvelle interprétation de ces droits, à la lumière de l'engagement croissant en ce qui concerne les principes démocratiques. Le droit international ne devrait être utilisé qu'en dernier recours. Ceci s'explique, en partie, du fait de l'échec peu propice de la revendication territoriale des Bakweri et en partie en raison des coûts élevés et du temps requis que les communautés rurales peuvent difficilement se permettre, ainsi que du fait que les décisions prises par des organismes externes sont inapplicables en l'absence d'une loi non altérée (ou non réinterprétée).

En termes pratiques, il est suggéré que les groupes de soutien conjointement à la bureaucratie éclairée pilotent des nouveaux paradigmes, adoptant pour ce faire une approche fondée sur la communauté qui interviendrait dans le cadre des terres de chacune des communautés, de manière séparée, plutôt que dans celui des foyers individuels ou des groupes. Ceci permettrait aux communautés sélec-

tionnées à divers endroits du pays et notamment au sein des terres boisées, d'identifier et de convenir des frontières de leurs terres communautaires respectives et de procéder officiellement à leur enregistrement. Ces initiatives pourraient contribuer largement à développer et à rationaliser l'appartenance communautaire d'une manière consensuelle, ainsi qu'à clarifier les droits (en particulier parmi différents groupes ethniques) et à poser les bases d'une administration foncière efficace basée sur la communauté. L'évolution de la tendance au sein de laquelle s'est inscrit le Cameroun vers une plus grande décentralisation du gouvernement est considérée comme un développement crucial.

Comment le secteur forestier peut-il contribuer à l'adoption de réformes forestières démocratiques ?

Le secteur forestier peut contribuer grandement à la réforme, non seulement parce qu'il est urgent qu'il soit lui-même réformé, mais aussi en raison de l'attention plus grande portée aux intérêts et aux droits des citoyens vivant en zone rurale, ainsi que cela a été le cas jusqu'alors dans toute une série de pays de l'Afrique subsaharienne. Au Cameroun, ce secteur a d'ores et déjà connu des changements importants au cours des dix dernières années, en ce qui concerne la prise en compte des droits des populations rurales au sein des zones forestières. Il comporte encore, toutefois, des règles afférentes à la tenure forestière qui nécessitent à présent une réforme urgente. En effet, ces règles se fondent sur un traitement juridique inique des droits fonciers coutumiers, de sorte que leur modification pourrait constituer un point de départ important,

Le secteur de la forêt communautaire, bien établi, pourrait constituer une plateforme idéale pour un tel changement. À titre d'exemple, la forêt communautaire est précisément la voie à travers laquelle les communautés pourraient plus facilement être reconnues *comme des personnes morales à part entière*. Ceci pourrait écarter la nécessité pour les communautés de créer des entités légales (méthode qui s'avère non seulement coûteuse, inappropriée par rapport aux besoins de ces communautés et susceptible de favoriser l'expropriation des terres par l'élite, mais qui peut être nuisible à la composition sociale naturelle de la communauté). Il serait avantageux de permettre aux forêts communautaires de s'étendre au-delà de la limite actuelle de 5 000 hectares, dans la mesure où les restrictions actuelles peuvent ébranler la notion fondamentale de cohésion des terres communautaires.

En outre, il ne semble pas exister de raison pour que les forêts communautaires les plus prospères ne soient pas reconnues et enregistrées *comme la propriété privée de communautés*, en plaçant ainsi la sylviculture communautaire au-delà

du simple principe de reconnaissance des droits d'utilisation et de gestion. Les dispositions légales relatives à la concession de terres domaniales en propriété temporaire ou absolue offre un véhicule déjà existant.

En s'appuyant sur l'approche domaniale précédemment mentionnée, le secteur forestier pourrait aider les communautés à identifier *toutes* les terres boisées, ainsi qu'à adopter un zonage simple afin d'affecter (et de délimiter) les zones d'expansion des fermes, les zones de production forestière et les zones de protection et à définir des règles élémentaires pour chacune d'entre elles.

Les communautés pourraient avoir la possibilité d'ajouter elles-mêmes des domaines forestiers permanents, en créant des *forêts communautaires permanentes*, à des fins de protection ou de production. Ces développements pourraient accroître de manière spectaculaire le rôle (toujours incertain) susceptible d'être assumé par les citoyens ordinaires, en tant que conservateurs et gestionnaires logiques en première ligne des ressources de valeur.

Le Cameroun pourrait également se débarrasser de l'idée surannée selon laquelle la seule preuve d'occupation réelle d'une terre est le défrichage ou la culture de celle-ci. Cette idée est anachronique, en ce que les grandes propriétés sont souvent cédées par le gouvernement ou vendues sans cette preuve de développement. Une fois une forêt communautaire protégée ou une forêt communautaire de production reconnue en tant que propriété communautaire, l'inexactitude d'une telle notion pourrait être démontrée en pratique. La chasse, la cueillette et la conservation de zones de terres substantielles, précisément dans un but autre que celui d'en faire des fermes, devraient également devenir des critères convenables plus évidents pour la reconnaissance de la propriété.

Le Ministère des forêts et de la faune pourrait, en outre, promouvoir davantage le principe politique de gouvernance participative des forêts, avec une exception majeure: les lois et pratiques actuelles sont plus justement décrites comme une dissémination et une consultation, que comme un processus décisionnel véritablement partagé. Un bon point de départ consisterait à habiliter directement les Comités forestiers de village, les Conseils ruraux et les organisations supérieures en tant que décideurs et pas simplement en tant qu'organismes consultatifs.

Enfin, il doit également être déterminé si la pratique consistant à déclarer toutes les forêts domaniales comme la propriété privée de l'État est nécessaire ou bénéfique. Cette politique a déjà entraîné l'expropriation de pas moins de 2 500 communautés rurales, ce qui pourrait devenir une source croissante de mécontentement. Nulle disposition constitutionnelle n'exige que les forêts relèvent de

la propriété de l'État (contrairement à ce qui est le cas pour les minéraux) et si la loi foncière de 1970 *fournit largement une base pour une telle dépossession, la nouvelle législation forestière de 1994 n'était pas tenue de prendre à son compte une telle tactique. Une telle politique semble avoir perduré davantage sur la base des conventions, ainsi que des prétendus besoins du secteur privé de l'abattage, plutôt que de ceux des citoyens camerounais. Elle s'appuie également, sans aucun doute, sur la fausse idée que les citoyens pauvres ordinaires vivant en zone rurale n'ont pas la capacité nécessaire pour posséder, gérer, réguler et protéger les précieuses ressources forestières (un point de vue qui s'est avéré erroné à maintes reprises). Il est vrai que les communautés rurales ne verront pas le but de ce faire tant qu'elles seront privées du stimulant le plus important pour une conservation et une exploitation forestières durables, à savoir, la reconnaissance du fait qu'ils sont les propriétaires légitimes et en droit de ces ressources.*

La propriété de l'État élude et retarde également le droit et la nécessité des communautés rurales pauvres à participer directement au zonage et à la location des terres à des fins industrielles ou autres. Idéalement, ce sont les citoyens, et non le gouvernement, qui devraient jouer le rôle de bailleur, le gouvernement devant remplir les rôles d'animateur et de régulateur qui lui incombent normalement. Tant que les moyens nécessaires n'auront pas été développés, les communautés devraient payer le gouvernement pour qu'il gère et loue à bail ces terres pour leur compte, comme cela se produit actuellement en Afrique du Sud pour certaines plantations commerciales, faunes et forêts classées. Dans tous ces cas de figure, le gouvernement prélève à la source, de plein droit, les frais d'administration, les impôts et les revenus communautaires opportuns.

Si l'État camerounais devait renoncer à la propriété des forêts, cela permettrait de résoudre le conflit d'intérêt provoqué par son statut actuel de propriétaire et de gestionnaire, ce qui limite son efficacité et son intégrité. Cela permettrait également au gouvernement de développer et de parfaire le rôle qui lui incombe normalement : celui de médiateur neutre, de conseiller technique, de contrôleur et de régulateur rigoureux des pratiques d'excellence. La connaissance des paradigmes modernes, tels que ceux du Mexique ou de la Suède, facilitera les changements d'approche. Il s'agit d'une tâche pour laquelle les donateurs du secteur sont les mieux placés.

Entre-temps, une première étape pour le Ministère des forêts et de la faune serait de mettre un terme à l'enregistrement de forêts domaniales, tout en explorant de façon concrète la manière dont ces mêmes terres pourraient être gérées et protégées de façon tout aussi efficace par les communautés, sous la forme de forêts communautaires permanentes, comme suggéré précédemment.

Le secteur privé de la protection et de l'exploitation forestière doit également être mis sur la voie de la réforme, en vue de l'adoption d'un mode de fonctionnement plus durable et démocratique. Une fois de plus, il existe de nombreux précédents sur lesquels s'appuyer. Les contrats sociaux obligatoires, qui constituent le socle de cette transformation, constituent un point de départ évident. Toutefois, il convient de procéder à des tests, en permettant à des communautés de devenir les actionnaires minoritaires d'entreprises forestières privées et en accordant, en retour, un allègement fiscal aux entreprises volontaires.

Chapitre 1

Quelle est la situation et quelles sont les mesures susceptibles d'être adoptées ?

Cameroon



I. Vue d'ensemble

La problématique

Les camerounais vivant en milieu rural se battent pour que leurs droits et leurs intérêts les plus élémentaires en matière de ressources forestières naturelles soient respectés. Cette situation n'est pas seulement injuste: elle constitue une entrave à la conservation et à la gestion durable des ressources, ainsi qu'à la bonne gouvernance et aux paradigmes modernes de développement et de croissance économique dans lesquels les communautés rurales sont des actionnaires d'un développement fondé sur les ressources plutôt que les bénéficiaires de la bienfaisance incertaine du Gouvernement. L'expérience internationale suggère également que des paradigmes peu pertinents sont une menace à la paix, dans la mesure où les personnes qui dépendent de la terre deviennent de plus en plus conscientes et amères face au rôle joué par l'accaparement des ressources dans leur maintien à l'état de pauvreté.¹ À moins que des mesures ne soient prises, cette situation pourrait se reproduire au Cameroun.

25

La cause

Au sens du droit camerounais moderne, les personnes vivant au Cameroun au sein de communautés rurales ne sont pas mieux que des *squatters* sur leurs

1 Le Zimbabwe, l'Angola, la Somalie, l'Éthiopie et le Soudan sont des exemples postérieurs à l'Indépendance, avec des résonances dans les conflits et guerres civiles globalement. Pantuliano (éd.), 2009, Commission sur la démarginalisation, 2008, Alden Wily, 2008a.

propres terres, c'est-à-dire des occupants et des utilisateurs tolérés sur les terres communales largement cooptées par l'État en tant que sa propre propriété privée. Ces normes ont le plus d'impact sur les forêts de valeur, les terrains marécageux et les ressources des pâturages. Il s'agit de terres riches en ressources qu'en vertu de la coutume et de la logique les communautés détiennent en parts indivises (« propriétés communes »).

Afin d'intégrer et de rationaliser les appropriations effectuées par l'État, la loi foncière moderne du Cameroun conserve les instruments classiques de l'expropriation, tels qu'appliqués à l'époque coloniale.

Premièrement, seules les tenures enregistrées sont considérées comme des propriétés. Il en découle que les terres non enregistrées sont dépourvues de propriétaire et selon le type de terrain concerné, tombent sous la tutelle ou la propriété de l'État. Ceci prive légalement de toute terre l'écrasante majorité des camerounais résidant en milieu rural. Génération après génération, ces derniers vivent sur leurs propres terres en tant que locataires à discrétion.

Deuxièmement, malgré l'intention revendiquée et le devoir de l'État de veiller à un enregistrement complet de la propriété foncière, dans la pratique, la procédure n'est à la portée que des élites car elle est contrôlée au niveau centrale, exige un grand nombre de formalités, est coûteuse et longue et requiert un niveau d'alphabétisation et une émancipation institutionnelle qui font défaut à la plupart des citoyens.

Troisièmement, l'enregistrement se limite exclusivement à la propriété des terres dont il apparaît de manière probante qu'elles ont été défrichées et transformées pour accueillir une ferme, un enclos, une habitation ou d'autres bâtiments. Ceci exclut d'emblée les millions d'hectares de biens communs que les familles, les groupes et les villages détiennent par tradition et gardent intacts, tels que les pâturages, les terrains marécageux ou les zones boisées en vue d'une subsistance durable. Les droits des personnes ayant le moins de richesses et de pouvoirs sur le plan socio-institutionnel et plus particulièrement du peuple Pygmée résidant dans les forêts, sont les plus lésés par l'échec de la procédure de gouvernance moderne.²

D'un autre côté, la loi prévoit effectivement des exceptions pour les gens aisés, sur la base de la disposition de moyens financiers ou autres permettant d'exploiter les forêts commercialement ou de convertir la terre en exploitation agricole

2 Bien que le terme « Pygmée » soit utilisé dans le présent rapport tel qu'il est communément compris, il doit être noté que certains trouvent ce nom offensant.

productive ou en toute autre forme d'entreprise. Un demandeur, même s'il n'est pas de la région, peut obtenir une surface agricole utile considérable dans le cadre d'accords à court ou long terme assujettis à enregistrement, à condition de promettre de mettre en valeur la terre.

Quatrièmement, les normes d'enregistrement demeurent inappropriées en matière de propriété foncière coutumière. Sur plusieurs plans, ces normes refusent une aide juridique aux modèles de propriété et de détention de droits délibérément distincts qui caractérisent le régime coutumier, et qui en dépit de la capitalisation des relations foncières persistent en raison de leur maniabilité. Dans la mesure où le risque le plus grand pour la sécurité de la propriété foncière est constitué, en ce qui concerne les terres dites non développées, par les terres mêmes que les groupes et les communautés détiennent en commun, l'absence d'une construction enregistrable et viable pour les propriétés privées détenues collectivement est très grave. Les formes européennes de droits absolus et individuels (avec le chef de famille en tant que détenteur du titre) servent de modèle au système d'enregistrement en vigueur.

Les conséquences

Par conséquent, la sécurité de la *propriété* sur le plan juridique existe uniquement pour les communautés rurales qui ont obtenu l'enregistrement de leurs habitations et de leurs fermes. La sécurité juridique même de l'*occupation* est disponible uniquement pour les personnes qui construisent sur une terre ou la défrichent à des fins de culture ou pour y créer des enclos, sous la forme de biens peu reconnus. Même l'*accès et l'utilisation* légale du reste du vaste domaine rural, forêts incluses est proscrit. Concernant le caractère strictement permissif accordé aux droits coutumiers en général, la loi fait même de l'utilisation autorisée, en matière, par exemple, de chasse et de cueillette durables, un privilège plutôt qu'un droit.

27

Le résultat est un ensemble de paradigmes surannés et relevant de l'exploitation, dont l'impact ne se limite pas à une minorité mais à une plus large proportion de camerounais résidant en milieu rural. Fort heureusement, le Gouvernement du Cameroun se consacre actuellement à la lutte contre la pauvreté et à une gouvernance démocratique équitable et comme de nombreux autres pays du continent africain, devra revoir ses dispositions actuelles en matière de propriété foncière afin d'atteindre de tels objectifs.

Tout ceci est pour le mieux. Du point de vue moderne de la formation de l'État, on pourrait argumenter qu'un Gouvernement qui refuse à la majorité de ses citoyens en zone rurale les ressources territoriales qui leur permettraient d'assurer

leur subsistance et de développer tant leurs compétences qu'une économie n'est pas si différent des États hors la loi dans lesquels, par le biais d'une dictature ou simplement en maintenant des injustices flagrantes, le Gouvernement se pose comme un concurrent face aux personnes mêmes qu'il est censé servir. La réforme foncière à cet égard devient un instrument primordial au programme de création d'un État démocratique (ou plutôt à la reconstruction d'un État)

La solution

L'unique et la plus importante *solution passe par* la mutation juridique. Cela implique de défendre les intérêts fonciers coutumiers comme des droits de propriété foncière et pas uniquement comme des droits d'occupation et d'usage d'une terre appartenant à une autre entité ou à d'autres personnes. Les parcelles rurales détenues sous le régime coutumier devraient en conséquence être protégées par la loi en tant que biens immeubles et ce indépendamment du fait ou non que la terre concernée soit (I) cultivée ou non (c'est-à-dire *visiblement* utilisée ou non); (II) détenue par un individu, par une famille, par un groupe ou par une communauté; (III) puisse, du fait de la coutume, être cédée ou vendue; (IV) puisse ne plus être soumise à une réglementation communautaire en matière d'usage, même dans le cadre d'une vente et (v) soit enregistrée officiellement dans le cadre d'un système d'enregistrement garanti par la loi. L'habitation devrait demeurer le critère clé: non pas au sens nécessairement d'un habitat sédentaire, mais dans le sens d'être sur la terre et de l'utiliser tout au long de l'année comme « notre terre ».

28

Les solutions élémentaires y associées incluent (I) les dispositions juridiques visant à prendre en compte le témoignage verbal des personnes locales comme preuve évidente de tenure, en cas de remise en question de cette propriété coutumière par l'État ou par les tribunaux; (II) la mise en place d'une procédure juridique juste, exhaustive et transparente, par le biais de laquelle la tenure pourrait être garantie; et (III) la création de procédures juridiques qui permettent véritablement aux propriétaires fonciers coutumiers de procéder volontairement à l'enregistrement de leurs droits et des transactions ultérieures suivant des moyens qui doivent être défendus et notamment lors des acquisitions faites pour cause d'utilité publique. Ceci suggère une procédure extrêmement localisée, de préférence au niveau de la communauté elle-même et soutenue à un niveau supérieur, par exemple, à l'échelle des communes rurales.

Ce qui est également suggéré ici, c'est qu'un tel enregistrement des droits n'implique pas la transformation de ces derniers en un concept de tenure importé ou autre qui fait abstraction des caractéristiques fondamentales du droit coutumier, mais est en mesure d'enregistrer ces droits « tels quels », sous réserve

de paramètres essentiels comme l'équité et la justice, qui sont ancrés dans la Constitution camerounaise.

En bref, cela implique l'introduction d'un régime double pour l'enregistrement de propriétés privées, pluriel en ce qui concerne les systèmes, mais unique dans son intégration dans le cadre des lois nationales, le régime réglementaire. Afin de lever toute ambiguïté, le terme « propriété privée » ne doit pas nécessairement être entendu comme une propriété individuelle, mais inclure également les propriétés enregistrées par les familles, les communautés et d'autres groupes.

Il existe à la base de tout ce qui précède une condition simple et fondamentale : la notion socio juridique dominante sur le droit relatif à la propriété privée dans le monde agraire moderne doit évoluer. Dans le cadre de ce processus, les normes introduites et fixées à l'époque coloniale doivent être supprimées. Pour reprendre les propos de l'un des plus grands intellectuels africains, il s'agit de « la dernière question coloniale ». ³ Ou selon les dires d'un autre grand intellectuel :

La tenure coutumière est (et a toujours été) l'un des éléments fondateurs des lois foncières adoptées par l'ensemble des États africains. Il ne s'agit pas d'une extension à la loi admise. En fait, c'est la loi admise ou imposée qui constitue elle-même l'extension. La loi admise doit donc être adaptée et ajustée par rapport au droit autochtone et non l'inverse et les partisans de la loi admise devraient mettre en avant cette question aux fins d'un pluralisme juridique (McAuslan, 2006).

29

Ces deux intellectuels s'accordent sur le fait qu'en termes juridiques, le droit coutumier doit devenir le socle de la juridiction africaine et plus spécifiquement en ce qui concerne les ressources foncières détenues en commun, une loi foncière coutumière rationalisée étant garantie comme le régime réglementaire.

L'impact

L'impact d'une telle réforme juridique serait considérable. Du statut d'occupants/de locataires tolérés par l'État sur leur terres traditionnelles, la plupart des populations vivant en milieu rural deviendraient des propriétaires fonciers à part entière et seraient protégés en tant que tels par la Constitution. Le Gouvernement abandonnerait son statut injustifié de propriétaire de la majeure partie du pays et serait enfin en mesure de jouer un rôle plus moderne et légitime en tant que régulateur ultime et administrateur des terres rurales et notamment de celles

ayant une valeur commerciale significative. En tant que propriétaires fonciers, les communautés verraient leur rôle en termes de développement des ressources évoluer et les paradigmes juridiques devraient être ajustés en conséquence, afin de refléter et de favoriser une relation État/peuple plus équitable en matière de propriété, d'usage et de gouvernance des terres. En assurant leurs droits sur leur capital naturel (à savoir la terre), les communautés rurales pauvres disposeraient de la base nécessaire pour se sortir de la pauvreté, un processus dont l'État est le principal facilitateur.

La tenure et la gouvernance forestières, principal contexte de la présente étude, seraient modifiées plus particulièrement. En tant que propriétaires, les communautés devraient prendre part directement aux décisions portant sur les ressources forestières locales et aux politiques nationales affectant ces dernières. Des accords différentiels devraient être conclus pour permettre aux communautés de devenir des actionnaires partenaires d'un nombre croissant d'entreprises commerciales et de conservation. Les racines de ce système existent d'ores et déjà dans les accords relatifs à la sylviculture communautaire des domaines forestiers non permanents et constituent la base d'une réforme complémentaire. Avec le temps, la règle selon laquelle une forêt classée ou un parc de conservation et l'exploitation forestière commerciale ou tout autre développement ne peuvent se produire qu'en bafouant les droits des citoyens, laisserait place à un régime de gestion des ressources moderne et fondé sur les citoyens, sous réserve d'une assistance technique, de conseils et d'un contrôle attentif du Gouvernement.

30

II. Ce projet est-il réalisable ?

La vision décrite précédemment est-elle trop utopiste ? Un tel degré de changement est-il envisageable ? Dans le cas du Cameroun, est-il concevable que l'État puisse abandonner la propriété de ses ressources foncières à sa *population* ? Les élites présentes tant au sein qu'à l'extérieur du Cameroun laisseraient-elles le Gouvernement agir en ce sens ? Et quid de la partie pas tellement progressiste du secteur de la conservation qui ne peut concevoir les citoyens ordinaires comme des protecteurs de la biodiversité, ou qui ne peut envisager l'idée selon laquelle reconnaître leur propriété est la base et qui à la place s'entend pour les exproprier discrètement et qui doit ensuite racheter les coopérations locales en restituant quelques droits d'accès sur leur propre propriété en guise de mesures incitatives ? Et quid de la communauté financière internationale et de ses conseils, qui se concentrent sur le remplissage des caisses de la trésorerie et la limitation des fuites, au point de mettre de côté la nécessité impérieuse de transformer les fondations instables sur lesquelles s'appuient l'utilisation des ressources et les revenus ?

Enfin, les communautés rurales existent-elles encore réellement comme des entités suffisamment cohésives pour permettre à une gouvernance des ressources et une tenure locales de prospérer? Et dans l'affirmative, les corrélations tendues et inévitables parmi les différents groupes sociaux pourraient-elles être réduites ou seraient-elles susceptibles d'empirer dans le cadre du processus de changement structurel du régime de propriété?

En guise de réponse à ces questions, il convient de signaler qu'au moins 30 économies agraires africaines, asiatiques et de l'Amérique latine illustrent aujourd'hui qu'un changement équitable dans les rapports fonciers peut bel et bien intervenir, et cela dans des conditions sûres et productives. Le chapitre 5 est consacré à l'étude de ce point sur le continent africain, où les Gouvernements sont confrontés aux mêmes problèmes que le Cameroun actuellement. Ces États ont d'ailleurs dû faire face aux mêmes obstacles à l'évolution que ceux auxquels nous pourrions nous attendre au Cameroun. En effet, ils ont également enduré:

- a. une conjoncture comparable dû à la saisie injuste mais « légale » des propriétés communales par l'État, donnant lieu à une situation handicapante pour tout travail et des mauvaises pratiques particulièrement enracinées devant être surmontées;
- b. la réticence au changement des fonctionnaires, des détenteurs du pouvoir et des élites économiques qui tirent profit du *statu quo*;
- c. l'idée persistante selon laquelle la modernisation signifie la *disparition* de la propriété foncière coutumière; que la propriété *privée* désigne les biens détenus individuellement; que la tenure communale équivaut à la « absence de propriété » et par conséquent à la « tragédie des terrains communaux »; que les systèmes d'organisation autochtones (c'est-à-dire non importés) des relations foncières sont incompatibles avec la marchandisation des terres et l'utilisation commerciale des ressources et que les citoyens en zone rurale n'ont tout simplement pas la capacité de détenir en toute sécurité des ressources naturelles de valeur, l'État étant le seul à pouvoir détenir la propriété des ressources en toute sécurité.
- d. les préoccupations quant au fait qu'il est trop tard et trop difficile d'identifier les chevauchements qui existent entre les droits et les revendications parmi les groupes ethniques; que la « communauté » n'existe plus sous une forme viable, que les populations vivant en zones rurales (à l'exception potentiellement des chasseurs-cueilleurs) ne *veulent* protéger que leurs habitations et leurs terres arables et que le soutien en faveur de l'enclassement des droits coutumiers est une invention étrangère et
- e. le plus important est probablement la suspicion que la création d'un statut légal équitable pour les droits coutumiers modifierait la manière dont l'État en

particulier peut s'approprier ces propriétés dans l'intérêt public (véritable ou supposé) et privé et que les implications relatives au changement de gouvernance pourraient s'avérer globalement pénibles.

Les progrès par conséquent sont mitigés : ils se traduisent par des mesures promptes, radicales et exhaustives visant à supprimer des paradigmes juridiques injustes et défaillants, ou par des cas où les politiques sont définies mais pas appliquées, ou structurées de manières délibérément restrictives. Néanmoins, comme souligné au chapitre 5, bien que les progrès soient lents et hésitants, ils évoluent manifestement et inexorablement vers des normes plus justes, qui démontrent rapidement leur supériorité en mettant les économies fondées sur les ressources et les terres sur un pied plus stable et adéquat. Bien que ce point ne soit pas détaillé dans le présent document, des réformes comparables constatées en Asie, notamment en Asie centrale, ainsi qu'en Amérique latine et dans le Pacifique révèlent des tendances similaires.

Mais les défis sont considérables ...

Il est également vrai que le Cameroun (et les États du bassin du Congo, riches en bois de construction de manière générale) présentent des pressions stimulantes si ce n'est inhabituelles. Car il s'agit de pays dont les propriétés communes détenues sous le régime coutumier apportent une valeur extraordinairement élevée à l'État, qui a le statut de propriétaire foncier, ainsi qu'aux entreprises industrielles et commerciales alignées. Les changements peuvent être importuns. Il s'agit également d'un État qui a volontiers intimidé, voire même emprisonné les personnes défiant le statu quo. Sa gestion tyrannique des droits de propriété commune n'est pas simplement un vestige de l'époque coloniale : elle fut repensée dans les années 1990. Le chapitre 3 aborde cette question en rapport avec la législation forestière.

Pendant ce temps, les secteurs minier et du bois de construction, ainsi que de la conservation, ne relâchent aucunement leur pression. Ceci décourage toute réduction de la propriété de l'État. Plus récemment, les pressions proviennent du dénommé processus « d'accaparement global des terres », dans le cadre duquel, depuis la crise alimentaire de 2007, les nations riches qui ne disposent pas de suffisamment de terres arables recherchent des terres sur lesquelles cultiver des denrées alimentaires et exploiter des biocarburants pour développer leurs propres économies. Bien que la plupart des accords ne précisent pas de façon claire les bénéfices apportés aux communautés locales affectées et souvent déplacées, au marketing et à la sécurité alimentaire au sein du pays, ainsi qu'à la technologie

agricole et aux économies locales,⁴ jusqu'à présent, près de 20 millions d'hectares ont été loués à bail par les Gouvernements africains à d'autres États.⁵

À qui appartient cette terre?

Un point préoccupant est le fait que la plupart des terres louées à bail par les Gouvernements ne soient la propriété de ces derniers que sur un plan technique; la majeure partie de ces terres englobe les domaines occupés et détenus sous le régime coutumier, classées dans la catégorie des domaines de l'État, des domaines publics et des terres domaniales, en l'absence de normes de reconnaissance légales relatives à la tenure coutumière. Bien que le Cameroun ne soit pas encore considéré comme le principal bailleur dans le cas des locations interétatiques de terres destinées à la production de denrées alimentaires et de biocarburants,⁶ l'ampleur de son contrôle sur les terres rurales non enregistrées et son long passé en tant que bailleur de terres coutumières à des fins d'exploitation minière et du bois, semblent ouvrir la voie en ce sens.

En bref, le régime foncier rural au Cameroun est particulièrement fragile, et les dangers sont réels, si l'on tient compte du fait que l'attribution de terres coutumières à des sociétés étrangères (à tort, bien que la procédure soit légale sur le plan technique) a souvent été à l'origine de troubles civils dans d'autres pays. Dernière exemple en date : les longues guerres civiles ayant affecté le Soudan.⁷

4 Un accord quelque peu meilleur à défaut d'être ordinaire a été conclu récemment dans le cas de la location de 200 000 hectares de terres par le Gouvernement du Congo (Brazzaville) au profit d'agriculteurs sud-africains « avec 10 millions d'hectares supplémentaires dans la balance », comme rapporté par *Pambazuka Press* le 7 janvier 2010. Il s'agit de tenures à bail d'une durée de 30 ans accordées à titre gratuit et exemptes d'impôts, qui peuvent être renouvelées pour une durée de 30 années supplémentaires, sans aucune restriction imposée sur l'exportation des produits, dont on peut s'attendre à ce qu'ils arrivent sur les marchés internationaux. Sulle et Nelson (2009) ont également réussi à identifier quelques accords plus équitables en Tanzanie parmi la multitude de locations à bail accordées à des sociétés étrangères aux fins de production de biocarburants. Le Gouvernement de la Tanzanie mit un terme à ces locations en 2009 afin de réfléchir à une stratégie détaillée en vue de minimiser les abus envers les droits des populations locales, mais il s'agit là d'une exception.

5 Grain, 2008, 2009, von Braun et Meinzen-Dick, 2009, Palmer, 2009a et 2009b, Alden Wily, 2010. À noter que toutes les locations à bail ne sont pas des accords bilatéraux entre Gouvernements, mais des locations au profit d'organismes semi-publics ou d'entreprises nationales soutenues par les Gouvernements négociant l'accès à la terre. Grain (2009) rapporte l'intégration plus récente des banques et des fonds spéculatifs en tant que preneurs de bail, dont le but est de faire de l'argent à partir de la production de denrées alimentaires et du prix de la terre.

6 La location à bail la plus communément citée au Cameroun est celle de 10 000 hectares de terrains loués à une société chinoise (Grain, 2008).

7 La guerre civile opposant le nord au sud du Soudan (1983-2002) débuta du fait de l'attribution par le Gouvernement de millions d'hectares de terres locales à des agriculteurs commerciaux du nord du pays, ainsi qu'à des banques et des entreprises étrangères. Des facteurs similaires ont mené à la crise du Darfour. Voir Johnson, 2003.

III. Comment faire évoluer la situation ?

Les communautés et les réformateurs sont confrontés à une question : comment faire évoluer la situation ? Certains principes de stratégie (développés dans les chapitres ultérieurs) sont résumés ci-dessous.

1. Lutter contre l'une des principales causes d'inégalité et de sous-développement : l'injustice dans les relations foncières

Il est primordial d'étudier convenablement cette question. Ceci implique de reconnaître que l'on ne peut parvenir à une différence significative qu'en s'attaquant à la source du problème : à savoir, l'expropriation persistante des terres détenues sous le régime coutumier par la population rurale. Sans cela, tout autre changement est en fin de compte superficiel, n'a qu'un but de diversion et a peu de chances de durer. Dans la pratique, cela signifie aller au-delà des modèles palliatifs de partage des bénéfices et veiller à ce que même les terres comprenant des ressources de valeur telles que les pâturages et les forêts soient incluses dans les paradigmes de réforme foncière. L'enjeu est non seulement la justice mais aussi un développement sain des ressources. La conservation d'un système de tenure décalé par rapport aux ressources collectives naturelles maintient les secteurs des ressources sur un pied instable.

34

2. Voir au-delà des forêts

Il est plus productif de se concentrer sur les défauts structurels des accords actuels que sur les conséquences observées dans un secteur spécifique. Le problème principal n'est pas la tenure forestière : il s'agit plutôt de la relation entre ce que nous pourrions qualifier de « droit du Gouvernement et droit du peuple ». Toutes les terres sous le régime de la tenure coutumière sont affectées, en ce compris les habitations et les fermes. La question des forêts retient véritablement l'attention du fait que la plupart des préjudices engendrés par une relation injuste retombent sur les forêts, ainsi que sur les actifs naturellement collectifs plutôt qu'individuels et qui, du fait de la tradition, sont détenus par la communauté. Ce sont les aspects collectifs des droits coutumiers qui s'opposeront de façon plus probable aux normes nationales relatives aux tenures.

Dans la pratique, au vu de la controverse suscitée par le secteur forestier et pour souligner les facteurs *structurels* qui doivent être surmontés, il serait stratégique d'étudier la question du statut des pâturages communaux parallèlement aux problèmes de tenure forestière. Ceci implique de procéder à des essais, en mettant en pratique certaines réformes dans les zones de pâturages, au moins pour devancer l'accusation selon laquelle les méthodes efficaces pour les popula-

tions vivant dans les zones boisées ne peuvent fonctionner dans les zones non boisées et ne sont donc pas valables.

3. Exclusion des minéraux

Toutes les ressources collectives naturelles ne doivent pas nécessairement faire l'objet d'une réforme, du moins dans un premier temps ni suivant la même procédure. Il existe des raisons légitimes justifiant la conversion en domaine public des ressources en eau situées à l'intérieur des terres et sur les côtes, ainsi que des minéraux souterrains. En outre, il y a actuellement peu à gagner à menacer les intérêts considérables du secteur minier. Le moment opportun, l'impact de l'évolution du régime foncier sur les ressources foncières collectives créera les conditions qui permettront de traiter les questions d'accès et de bénéfices dans le secteur de l'exploitation minière et à son tour, soulèvera des questions quant à la participation des citoyens dans l'exploitation de leurs régions. Il demeure que l'effet de levier le plus important proviendra des réformes qui permettront aux communautés rurales d'obtenir la reconnaissance officielle de leur propriété des terres sur lesquelles ces actifs sont exploités.

4. Veiller à ce que les personnes les plus marginalisées ne soient pas laissées pour compte

35

Nous devons éviter toute confusion entre les *systèmes fonciers autochtones* et les *peuples autochtones*. Dans le premier cas, il est fait référence à l'ensemble des régimes de propriété foncière et d'utilisation des terres autochtones au Cameroun, par rapport aux régimes qui puisent leur origine dans les systèmes européens introduits par les colonisateurs et intégrés aux lois et aux pratiques postcoloniales. Tous les systèmes Bantu et non Bantu concernés sont inclus. Si nous examinons les régimes autochtones d'une manière globale, c'est leur « caractère indigène » ou autochtone qui les rapproche et les distingue, une particularité qui à son tour se caractérise toujours du fait d'être fondée sur la communauté (et non pas sur la nation).

Les *peuples autochtones* constituent un petit groupe au sein de cette communauté de propriétaires fonciers autochtones. Bien qu'il puisse sembler étrange d'appliquer cette terminologie à l'Afrique, continent sur lequel l'ensemble des habitants considère constituer des autochtones, les *peuples autochtones* ont gagné une reconnaissance en tant que tels dans le monde entier, notamment en ce qui

concerne les chasseurs-cueilleurs et les pastoralistes (voir ci-dessous).⁸ Dans l'Afrique subsaharienne, ceux-ci regroupent environ 25 millions de pastoralistes et moins de 1,5 millions de chasseurs-cueilleurs (IGWIA, 2009). Ensemble, ils représentent moins de 5 % de la population totale du sous-continent. Certains groupes peuvent aller jusqu'à inclure moins de 2 000 personnes.⁹

Comme cela est le cas d'une manière générale, la société des chasseurs-cueilleurs africains est notoirement défavorisée dans un grand nombre de domaines et notamment, au sens institutionnel, les communautés estiment qu'il est généralement difficile de les défendre efficacement. Ceci est dû au fait que les chasseurs-cueilleurs représentent normalement le groupe le plus pauvre et le moins instruit de la société, ainsi qu'aux normes socioculturelles qui leur sont propres. Ils respectent également des normes collectives en matière de régime foncier, lesquelles, tout en préservant l'acceptation des limites parmi leurs (souvent vastes) propriétés, établissent un équilibre entre la propriété et les relations foncières réciproques entre voisins en périodes de besoin. Les sociétés agro-pastorales ou cultivatrices plus fortes ont réalisé qu'il est facile d'exploiter cette flexibilité, les visites et l'empiétement graduels devenant ainsi, en fin de compte, une colonisation des domaines des chasseurs-cueilleurs.

36

Les facteurs contribuant à la difficulté de résister à la perte de territoires et des droits d'usage incluent généralement (i) le mépris avec lequel les peuples autochtones sont traités par les populations sédentaires et la bureaucratie, la tendance étant que les chasseurs-cueilleurs ne soient pas pris en compte dans les procédures de consultation et de prestation de services et/ou fassent directement l'objet de discriminations ; (ii) les mécanismes généralement consensuels du processus décisionnel, qui découragent les leaders individuels, tels que les chefs et entravent en conséquence les relations représentatives accessibles, ce qui signifie souvent qu'ils n'ont aucun accès aux processus décisionnels officiels ; (iii) leur tendance socio-économique à s'engager et à s'appuyer sur des relations de clientèle avec des groupes plus forts, entraînant des risques d'exploitation ; (iv) leur mobilité au sein de leurs domaines, souvent interprétée, à tort, comme une forme de nomadisme aléatoire et comme la preuve de ce qu'ils sont « dépourvus de terres » (sans propriété) ; (v) l'absence courante d'habitations permanentes et de zones considérables de terres défrichées en permanence, ce qui correspond à

8 Et de façon plus manifeste dans la Convention n° 169 de 1989 de l'Organisation internationale du travail relative aux peuples indigènes et tribaux. La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples reconnaît également que les droits de ces populations sont protégés en vertu de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et a entrepris des recherches considérables afin d'identifier les personnes pouvant être désignées sous ce terme sur le continent africain.

9 C'est le cas, par exemple, des Sandawe, des Hadzabe et des Abayanda Batwa, en Afrique de l'Est, ou encore des Bedzang, qui vivent dans la forêt camerounaise.

l'instrument de mesure de propriété conventionnel du xx^{ème} siècle et (vi) le fait que les domaines sont extrêmement vastes et peu peuplés, précisément dans le but de maintenir une chasse et une collecte viables. Pour toutes ces raisons, ces groupes peuvent difficilement défendre leurs domaines et ce même s'ils avaient les moyens de le faire. Souvent, les territoires/domaines sont en fait si vastes et l'attention des chasseurs-cueilleurs si forte sur les ressources de la terre, que les limites des périmètres sont floues, du moins jusqu'à ce que la pénurie de ressources se fasse ressentir. Dans ces cas-là, il est généralement trop tard pour ces propriétaires traditionnels pour revendiquer une hégémonie exclusive sur le territoire et ce même lorsqu'ils disposent d'instruments juridiques ou autres pour ce faire.

En Afrique, la création de réserves de chasse, de parcs nationaux et dans le cas des personnes résidant en forêts, de concessions minières et de bois a eu un fort impact au cours du dernier siècle, comme cela a également été le cas pour les populations rurales sédentaires. Pendant ce temps, les pastoralistes nomades ont vu diminuer drastiquement leur accès aux terres à chaque décennie, leurs domaines saisonniers traditionnels étant régulièrement rognés et les voies de circulation bloquées par les habitations et l'exploitation agricole sous l'égide des projets planifiés par le Gouvernement.

Les peuples autochtones du Cameroun représentent environ 20 000 pastoralistes nomades (Mbororo) et près de 50 000 chasseurs-cueilleurs.¹⁰ Ils incluent également la population «Pygmée». Le recours à ce terme est évité dans la mesure du possible dans le présent rapport car nombreux sont les «Pygmées» à trouver cette désignation offensante. Les Baka représentent le groupe le plus important (40 000 personnes), vivant sur 75 000 kilomètres carrés de zones boisées au sud-est du pays. Les Bagyeli/Bakola sont un petit groupe de près de 3 700 personnes, occupant une zone d'environ 12 000 kilomètres carrés dans la région de la côte sud. Les Bedzang, qui vivent dans la région centrale, comptent moins de 1 000 personnes.

Il est très probable que ces groupes soient les descendants de populations anciennes, leur occupation de la majeure partie du cœur de la forêt étant antérieure aux anciennes colonies Bantu. Ces groupes ont perdu une large proportion de leur territoire, au profit de l'occupation de personnes autres que des chasseurs-cueilleurs et des pastoralistes. Le changement des conditions, notamment la perte de forêts et l'engagement dans une relation de clientèle avec les communautés sédentaires au sein et autour des forêts, signifie que les

personnes vivant entièrement de la chasse et de la cueillette représentent une faible minorité (probablement moins de 5 %). Près des trois quarts d'entre eux complètent actuellement ces activités avec une activité agricole et environ un cinquième d'entre eux pratiquent la chasse et l'agriculture (CED, 2008).

Il ne fait que peu de doute que les peuples autochtones sont chroniquement défavorisés, en ce qui concerne la sécurité en matière de propriété foncière. Six zones protégées ont été créées, sans leur consentement et leur participation, qui chevauchent leurs territoires traditionnels (CED/FPP, 2008 ; FERN, 2008). Ils comptent parmi les membres estimés des 2 638 communautés connues pour avoir perdu leurs droits fonciers et leurs droits d'usage du fait de l'attribution de locations à bail au profit des secteurs miniers et du bois dans les domaines forestiers permanents. Il existe de nombreux éléments prouvant que les chasseurs-cueilleurs habitant dans les forêts font toujours l'objet de discrimination, sont sous représentés et/ou simplement exclus des bénéfices tirés du développement. Par exemple, les chercheurs du WRI [World Resources Institute] ont récemment démontré qu'alors même qu'aucune des communautés forestières ne reçoit, dans la pratique, la totalité des parts qui leur ont été promises à l'issue du partage des revenus tirés de la forêt, les chasseurs-cueilleurs vivant dans les zones boisées sont plus particulièrement lésés.¹¹

38

Cela souligne la nécessité d'apporter une réponse spécifique à leur situation, dans le contexte plus vaste de la réforme foncière, au vu des interprétations erronées des droits qui affectent les propriétaires fonciers coutumiers au Cameroun.

5. Explications et exemples

L'expérience en matière de réforme foncière suggère que la résistance à la reconnaissance de la propriété foncière coutumière a pour origine (i) la méconnaissance de la nature du régime foncier coutumier, en particulier à l'époque moderne (voir le chapitre 2) ; (ii) les préoccupations quant au caractère réalisable des réformes, en rapport, d'une part, avec les pouvoirs du Gouvernement, et, d'autre part, avec la cohésion et la capacité des communautés rurales à organiser et à défendre leurs droits et (iii) l'appréhension quant à l'impact supposé de la réforme foncière sur l'utilisation commerciale des forêts et des systèmes actuels de génération des revenus, dont l'État dépend grandement.¹²

Venir à bout des méprises, expliquer les processus et apaiser les craintes injustifiées en conséquence sont les maîtres mots de la réforme. Un soutien averti est

11 Oyono et al., 2009, Morrison, 2009.

12 Toulmin & Quan (éd.), 2000, Alden Wily, 2006a, 2008, Cotula (éd.), 2007.

crucial. Une justification pertinente des raisons pour lesquelles les droits fonciers coutumiers devraient être reconnus en tant qu'intérêts de propriété privée et de la manière dont ceci peut être fait, doit servir de guide aux approches adoptées. Hormis la clarification de cette question, ceci est utile afin de :

- a. répondre aux malentendus courants autour de la question de la propriété foncière coutumière ;
- b. atténuer les appréhensions infondées en matière de réforme qui découlent d'une mauvaise compréhension des objectifs et des implications ;
- c. illustrer la manière dont l'immobilisme peut accroître les conflits internes et les troubles politiques ;
- d. démontrer que l'évolution proposée des relations foncières entre l'État et le peuple découle logiquement des engagements généralement fondateurs de la Constitution ;
- e. démontrer en quoi la réforme est plus ou moins obligatoire pour parvenir véritablement à une diminution de la pauvreté, à une bonne gouvernance et à une conservation durable des ressources ;
- f. inciter les responsables à participer à un processus d'apprentissage itératif facilitant la mutation juridique et politique ;
- g. répondre aux questions généralement soulevées, comme les suivantes : « qu'arriverait-il à une ferme privée enregistrée dans une zone où la communauté se revendique comme étant le propriétaire ? », « les droits des familles et les droits individuels peuvent-ils coexister dans un système coutumier ? », « d'où l'État pourrait-il tirer ses revenus s'il n'était plus le propriétaire des forêts ? », « qu'arriverait-il aux zones protégées si les communautés en devenaient les propriétaires ? », « comment les concessions seraient-elles accordées aux exploitants du bois si la communauté en était le propriétaire foncier ? », « comment parvenir à une certaine équité lorsqu'une communauté possède une forêt et qu'une autre ne peut s'appuyer sur de telles ressources ? » et « les communautés existent-elles dans le Cameroun moderne d'une manière permettant une propriété locale distincte des différentes parties du domaine forestier ? » ;
- h. pour aider les communautés à clarifier leurs préférences et leurs exigences. Nombre de camerounais vivant en milieu rural sont confrontés depuis si longtemps à un positionnement local et juridique contradictoire quant à leurs droits en matière foncière et de ressources naturelles, qu'ils ne savent plus ce qui est « juste ». L'hypothèse selon laquelle la loi a toujours raison est une source courante de confusion. En outre, ces camerounais savent que les membres dirigeants de leurs communautés ont déjà obtenu (ou souhaitent obtenir) des droits et en l'absence de solutions alternatives aux méthodes de transformation disponibles, supposent naturellement qu'un enregistrement sûr de leurs droits passe uniquement par l'abrogation des droits coutumiers.

Les chapitres suivants développent les points précédemment abordés. En règle générale, faciliter la compréhension signifie démontrer de quelle manière la reconnaissance légale des intérêts coutumiers en tant que droits de biens immeubles et notamment des ressources détenues collectivement, pourrait constituer une *amélioration* plutôt qu'une menace pour la conservation; n'interférera *pas* avec le droit naturel de l'État en tant qu'organisme de régulation ultime des modes de protection, de gestion et d'utilisation des ressources foncières; ne nécessite pas une réduction significative des revenus que l'État et ses agences (par exemple les Communes rurales) tirent des forêts et d'autres ressources, mais place plutôt cela sur un fondement plus moderne et durable (par exemple, par la taxation des bénéfiques communautaires); n'empêche pas l'État de réserver des zones destinées à être protégées ou à une utilisation commerciale, mais change la manière dont il procède pour ce faire et n'interfère pas avec la catégorie d'actifs publics, tels que les routes et les autoroutes, les eaux territoriales et les fleuves, les monuments nationaux et les services, qui sont clairement au service du public en général.

À cet égard, la réforme foncière supprime l'idée erronée de « terres sans propriétaire » où la possession coutumière existe évidemment. Elle propose une réinterprétation de la signification du terme « occupation effective », clarifie la relation naturelle existant entre la possession et les biens immeubles et vient mettre un frein à l'appropriation imprudente des terres concernées, souvent réalisée à des fins d'intérêt public douteux.

40

Au cœur de la réforme se trouve la redéfinition des bases sur lesquelles et par conséquent de la manière dont les citoyens vivant en zone rurale participent à une économie fondée sur les ressources. À titre d'exemple, il est tout à fait possible pour une forêt classée et protégée, pour un parc ou pour une forêt de production, d'être *détenus* par une communauté. En tant que propriétaires, celles-ci demeurent assujetties au zonage des ressources et à la réglementation obligatoire y associée, du fait de la supervision légitime du Gouvernement. Ce qui change c'est l'élimination erronée de la propriété avec des catégories de gestion des terres (par exemple, les réserves destinées à la protection et à la production). Au Ghana, en Afrique du Sud et au Kenya, les communautés possèdent actuellement d'importantes réserves, bien qu'il arrive fréquemment que la communauté loue à bail le domaine au Gouvernement à des fins de gestion. Une autre possibilité est constituée par le fait que la communauté devienne le bailleur de forêts productives auprès d'entreprises commerciales privées, bien que cela se fasse en collaboration avec l'État, qui joue le rôle à la fois de conseiller, de contrôleur, d'organisme de régulation et d'organisme d'imposition.

En tant que propriétaires, les citoyens ruraux acquièrent également un rôle légitime dans le cadre du processus décisionnel relatif au zonage et d'autres

instruments de gestion capitaux. Ceci entraîne des changements démocratiques dans la gouvernance institutionnelle. La possibilité d'une décentralisation générale est renforcée.

Une fois de plus, il sera utile de prendre pour exemple les réformes appliquées avec succès par certains pays, le cas échéant. Le présent document amorce le processus avec une brève présentation des réformes actuellement engagées autour de cette question en Afrique (chapitre 4).

6. La modification de la loi est essentielle, mais insuffisante

La réforme juridique est indispensable dans ces circonstances sociales, étant donné le pouvoir des lois et leur utilisation. Toute modification sans abrogation des lois injustes ou peu pertinentes s'avère superficielle.

Il existe des cas où une simple modification de la loi peut avoir un effet spectaculaire à part entière. L'Ouganda est l'un de ces cas; la modification en 1995 de la Constitution de cet État africain fit évoluer la situation de plus de 80 % de la population, qui passa, en l'espace de 15 jours, du statut de locataires à discrétion sur les domaines publics de l'État à celui de propriétaires fonciers reconnus à part entière. Ceci mena à une nouvelle loi foncière (en 1998) établissant de nouveaux modèles et procédures fondamentaux. Ces derniers, à leur tour, eurent un impact sur la composition de loi forestière (en 2003) parmi d'autres secteurs, l'adaptant à une nouvelle génération de paradigmes en matière de gouvernance.

41

De façon plus courante, la promulgation d'une nouvelle loi foncière se fait progressivement, fait l'objet de nombreux débats et d'un long processus et apparaît de plus en plus exhaustive quant à sa portée.¹³ En moyenne, il faut à un pays une décennie entière pour faire d'une nouvelle proposition politique une loi concrète.¹⁴

Cependant, les changements juridiques ne suffisent pas à eux seuls. La mise en application des dispositions exige un engagement et un soutien considérables et englobe un large éventail de secteurs. Parmi ceux-ci, la réforme des collectivités locales peut s'avérer un facteur de réussite, principalement, en habilitant et en aidant les communautés à réglementer et à gérer leurs relations foncières, ainsi qu'à se représenter et à négocier avec des intérêts non locaux. Ces considérations suggèrent que la réforme foncière au Cameroun doit suivre un long processus. Les changements connaîtront sûrement des hauts et des bas, voire

13 Alden Wily & Mbaya, 2001, Deininger, 2003.

14 McAuslan, 2006,b. Union Africaine, 2009.

même quelques marches arrière, nécessitant la vigilance des fonctionnaires entre autres.

7. Une approche complète et participative doit être prise avec sérieux

Il est également judicieux d'adopter une approche à plusieurs facettes, afin de saisir les opportunités qui se présentent, de lutter contre les inégalités initiales sous différents aspects et encourager des changements se renforçant mutuellement. Dans des conditions appropriées, l'attention de la communauté internationale pourrait être attirée sur la violation actuelle des droits fonciers coutumiers (chapitre 4). De façon plus immédiate, une approche plus générale concerne le secteur forestier. En effet, ce secteur a été le premier à traiter le problème des droits d'usage sur les forêts communautaires au cours de la dernière décennie, car la propriété de ces ressources est au cœur des contestations (en particulier du fait qu'elle affecte les chasseurs-cueilleurs de la communauté pygmée), et parce qu'il existe actuellement une volonté de définir une stratégie dans ce secteur. Le chapitre 6 apporte quelques suggestions quant aux principales pistes à suivre.

Dans l'idéal, ceci est complété par une approche inclusive, participative et locale aux problèmes. Cette approche implique nécessairement, non seulement la bureaucratie, mais aussi les responsables de la conservation et les utilisateurs industriels des ressources coutumières, ainsi que les acteurs des sociétés civiles et les propriétaires fonciers coutumiers en personne. En outre, cette approche ne peut rester au stade de la consultation, mais doit s'étendre à une mise en pratique. L'un des facteurs les plus importants ayant contribué jusqu'à présent au succès de la réforme foncière en Afrique est la mise en application concrète sur le terrain des dispositions juridiques, avec la participation active et sous la responsabilité de la communauté.¹⁵ Le chapitre 5 propose quelques suggestions de mise en pratique concrètes.

42

¹⁵ Voir Alden Wily, à paraître, point b), pour les exemples concernant la Tanzanie et l'Afghanistan. Les réformes foncières en Côte d'Ivoire, au Bénin, au Burkina Faso et au Mozambique sont également des exemples de remodelage significatifs de la loi s'appuyant sur un apprentissage concret.

Chapitre 2

La loi et les droits fonciers coutumiers

Cameroon



I. La propriété foncière coutumière

Lorsque nous parlons de la loi, nous faisons référence aux lois écrites et nationales, c'est-à-dire, aux lois et aux règlements que le Parlement national du Cameroun promulgue, ainsi qu'aux décrets, aux arrêtés, aux circulaires et aux instructions que le Gouvernement émet sur la base des premières promulgations. Les lois pertinentes par rapport au sujet présentement abordé ne sont pas uniquement des lois foncières. La Constitution et la législation relative aux forêts, à l'exploitation minière, au gaz et à la décentralisation sont également importantes. Avant de nous attarder sur l'impact de la loi sur les droits fonciers, il convient de formuler quelques observations sur la tenure coutumière et la règle de droit en la matière.

45

Au Cameroun, le « droit » foncier coutumier fait référence aux règles et aux procédures (généralement non écrites) par le biais desquelles une communauté rurale réglemente les relations foncières entre ses membres, ainsi qu'avec les communautés voisines ou associées. Ces règles et procédures, ainsi que leurs effets, ont marqué les communautés utilisant d'autres systèmes de régimes fonciers coutumiers sur l'ensemble du continent africain, et même au-delà.¹⁶ Ceci n'est pas surprenant, car les systèmes de propriété foncière *développés par les communautés* s'appuient toujours sur la nature pratique de l'usage foncier. Les systèmes

16 Voir l'analyse dans Alden Wily, 2007a et Alden Wily, 2010, à paraître (b).

d'usages fonciers similaires (tels que la chasse, la cueillette, le pastoralisme, l'agro-pastoralisme ou l'agriculture sédentaire) génèrent logiquement des règles similaires pour la propriété foncière, l'accès, l'utilisation et les transactions.

Les caractéristiques générales des régimes fonciers coutumiers sont passées en revue ci-après.

1. Les régimes fonciers coutumiers sont des systèmes antérieurs à la création des États ou des *systèmes autochtones*. En d'autres termes, ils existent ou puisent leur origine dans des accords adoptés avant la création des États nationaux (et des lois nationales). Nous devons faire la distinction entre les systèmes autochtones et les peuples autochtones. Comme actuellement défini dans les déclarations internationales, les peuples autochtones ne représentent qu'un petit groupe de personnes qui réglementent leurs relations foncières sur la base de systèmes autochtones (ou bien natifs ou coutumiers).¹⁷

2. La propriété foncière coutumière correspond à un régime *rural*. Bien que les populations rurales migrant vers les villes apportent avec elles leurs coutumes, en particulier sous la forme de villages officieux, ceci reste relativement limité.

46

3. La propriété foncière coutumière se cantonne principalement aux économies agraires, c'est-à-dire aux sociétés où l'agriculture et d'autres utilisations de la terre, plutôt que l'emploi, sont la source de subsistance de la plupart des individus. Cependant, même certaines des économies industrielles les plus avancées continuent d'appliquer et de défendre légalement des régimes coutumiers dans certaines zones rurales, en particulier en ce qui concerne les propriétés communes de forêts et de pâturages détenues par les communautés locales. La Suisse, le Portugal et l'Espagne en sont de bons exemples.¹⁸

4. Les régimes fonciers coutumiers sont décrits plus précisément comme des *systèmes fondés sur la communauté* et ce parce qu'ils sont issus de la communauté et soutenus par cette dernière, et non par l'État ou les lois nationales, bien que ce soit ces mêmes lois qui déterminent le statut légal du système.

5. La «Communauté», en ce qui concerne le régime foncier coutumier, repose sur une *base sociale et spatiale y associée*. Ce terme peut désigner toute une tribu ou un groupe ethnique et leur territoire, ou faire référence à un seul

17 Tel qu'examiné par Alden Wily, dans une étude à paraître en 2010, les peuples autochtones de l'Afrique sub-saharienne représentent 5 % des 520 millions de personnes, qui selon les estimations, appliquent des régimes fonciers coutumiers.

18 Voir Brouwer, 1995 pour le Portugal, Merlo, 1995 pour l'Italie, Berg et al., 2002 pour l'Espagne.

peuplement, à un village ou à un ensemble de villages, ou encore à un groupe de chasseurs-cueilleurs. Dans la plupart des cas, l'unité opérationnelle est au niveau le plus local. Il s'agit souvent du village. Les préoccupations territoriales tribales n'entrent généralement en jeu que lorsque les membres de la communauté prennent collectivement conscience des menaces qui pèsent sur leurs terres.

6. Le territoire, la terre communautaire, ou *le domaine*, est la sphère sur laquelle la communauté exerce sa compétence, détermine les droits relatifs à la terre et aux ressources de ce domaine et réglemente et défend ces derniers. Le périmètre de ce domaine est toujours délimité. Selon le terrain, ces limites peuvent être précises et visibles. Il peut s'agir d'une rivière, d'un fleuve ou de tout autre élément, signalé par des arbres, des rochers ou des collines spécifiques. Lorsque la pression exercée sur l'usage des terres est faible et que les terres sont très étendues, les limites peuvent être définies comme une zone substantielle.

7. Les régimes fonciers coutumiers sont des *systèmes compliqués*, qui se caractérisent par leur capacité à répondre à un ensemble de droits complexe. Ceux-ci incluent une distinction entre les droits de propriété et de contrôle, les droits d'accès et d'autres droits secondaires. Les détenteurs de droits, eux-mêmes, peuvent varier : ils incluent des individus, des familles, des clans, des groupes, des communautés de villages ou des groupes ethniques, selon la ressource et son emplacement. Bien que cela ne soit pas courant, dans certaines situations, au moins deux groupes utilisant les terres peuvent détenir des droits différents sur le même territoire. Ceci a parfois été constaté dans les États sahéliens où un groupe de pêcheurs, un groupe pastoral et un groupe de fermiers sédentaires peuvent détenir des droits de propriété distincts sur un même territoire à différentes périodes de l'année, ou selon les différents actifs présents sur le territoire.¹⁹ Les sommets des montagnes et les fleuves peuvent, par tradition, appartenir à toute une tribu. La plupart des ressources sont détenues à un niveau communautaire plus local. Plus une terre est utilisée de façon visible et permanente, plus il y a de chances qu'elle soit reconnue comme la propriété d'un individu ou d'une famille.

8. En conséquence, les intérêts ou droits fonciers coutumiers *ne sont pas tous* nécessairement *détenus collectivement*. Les tenures individuelles et en particulier celles familiales sont très courantes dans la plupart des systèmes coutumiers autres que les régimes de chasseurs-cueilleurs. Cependant, les terres détenues collectivement sont les propriétés coutumières qui sont les moins protégées dans

le monde actuel, et qui ont des valeurs intrinsèques considérables et des valeurs d'expansion de leurs frontières. Ceci est plus particulièrement le cas lorsque ces propriétés communes incluent des zones de grande valeur, dont des zones boisées, des zones minérales ou dotées d'une faune luxuriante. Au cours du xx^{ème} siècle, les Gouvernements ont traditionnellement placé ces dernières sous leur contrôle direct, ou même en ont fait leur propriété.

9. Traditionnellement, la *propriété collective* est une facette inhérente à la question de régime foncier coutumier. Dans certains cas, l'ensemble du domaine est détenu conjointement par les membres de la communauté et toute utilisation de ce domaine, même un usage agricole, est considérée comme un droit d'usage, peu importe qu'il soit permanent ou fixe. Dans ce cas, les membres de la communauté sont par conséquent à la fois des *propriétaires actionnaires* de la terre et des *usufruitiers*, détenant des droits sur une parcelle spécifique du domaine. Ils sont également les détenteurs de droits d'usage sur les parties du territoire que tous les membres de la communauté ont le droit d'utiliser de manières déterminées.

Dans d'autres cas, alors que l'*autorité* communale (et la loi ou les règles coutumières) est maintenue sur l'ensemble de la zone (« notre terre » ou « notre territoire »), seules les zones non agricoles et non détenues par des familles sont considérées comme étant effectivement détenues par la communauté (telles que les domaines communs, les propriétés communes ou la copropriété). Lorsqu'un domaine coutumier est entièrement subdivisé en parcelles familiales, l'autorité de la commune continue à s'appliquer généralement. Ceci apparaît de façon frappante notamment lors de la validation ou non des successions, des ventes, ou de l'utilisation de ces parcelles.²⁰

10. Un autre ensemble de droits peut également recouvrir les droits de propriété principaux. Par exemple, un groupe de pastoralistes qui utilisent traditionnellement une zone à une période spécifique de l'année peut détenir des droits d'utilisation sur la totalité ou une partie de la terre et de ses ressources (par exemple, sur utilisation de l'eau). De façon alternative, les communautés voisines ou les proches peuvent détenir des droits d'entrée et d'utilisation des ressources sur le domaine, sous certaines conditions. Toutefois, il ne s'agit là généralement que de droits secondaires. Ce sont normalement des *droits d'accès et d'usage*, qui n'accordent pas en eux-mêmes les mêmes droits que ceux conférés par la propriété.

11. Le régime foncier coutumier est *autogéré*, en ce sens qu'il dépend d'un

20 Le Kenya en constitue un excellent exemple : même dans les régions où les terres sont détenues en propriété privée, et par conséquent légalement retranchées du domaine coutumier, les familles continuent à agir conformément aux normes coutumières en matière de cession et de succession (Hunt, 2005).

consensus local devant être défendu et maintenu, même lorsque les chefs sont investis de pouvoirs administratifs au quotidien.

12. Les régimes fonciers coutumiers *ne sont pas toujours équitables*. Des pratiques féodales ou similaires ont existé dans le passé et perdurent encore aujourd'hui.²¹ Les droits des femmes et des familles très pauvres sont généralement fragiles et faciles à exclure.

13. Dans le contexte du régime foncier coutumier, la notion de *tradition* est souvent mal interprétée. À juste titre, les propriétaires fonciers s'appuient sur la longévité de leur possession. Toutefois, *dans la pratique*, la propriété foncière coutumière est toujours « courante », et est déterminée par ce que les communautés actuelles estiment acceptable. Le régime foncier coutumier est par conséquent un régime flexible, réactif à l'évolution des conditions.

Ci-après figurent quelques évolutions communes actuellement observées au sein des régimes coutumiers africains :

- L'usufruit familial évolue souvent vers une propriété privée absolue (par exemple, « une pleine propriété coutumière », comme au Ghana), en accord avec des habitations et des fermes de plus en plus permanentes.
- Nous constatons une diminution des sanctions, en particulier dans les zones péri-urbaines, à l'encontre des familles ou des individus qui vendent ou louent leurs fermes et habitations.
- Les justificatifs de transaction sont courants, en particulier dans le cadre des ventes.
- Après un siècle de soutien colonial et souvent post-colonial en faveur des chefs en tant que gestionnaires fonciers coutumiers, le processus décisionnel s'appuie à présent plus largement et de manière plus évidente sur le consensus communautaire. Les comités ou Gouvernements communautaires élus et en place (comme par exemple en Tanzanie et en Éthiopie) prennent généralement le pas sur l'administration ou l'autorité coutumière.

21 Le régime féodal le plus expansionniste de l'Afrique au xx^{ème} siècle fut celui appliqué en Éthiopie, et aboli suite à la chute de l'Empereur Haile Selassie, grâce à une répartition équitable des terres aux locataires. Actuellement, la tenure *mailo* en Ouganda représente une forme résiduelle de tenure féodale. Les lois adoptées dans les années 1950 et par la suite, après l'Indépendance, abolirent les pratiques féodales du système Nyarubanja en Tanzanie. Il existe de nombreux autres cas. Certains avanceraient l'idée selon laquelle les relations foncières entre les chefs Ashanti et leur peuple s'apparentent à un système féodal (voir, sur ce point, Ubink & Amanor (éd.), 2008).

– Les limites du périmètre des domaines communaux sont définies avec plus de précision, sous la pression des communautés voisines, de l'expansion urbaine et du développement de l'agriculture sédentaire. Les périmètres font de plus en plus l'objet d'accords inter-communautés : Pour certains, il s'agit souvent de leur première délimitation.

– Le domaine communal se réduit à une partie des terres communautaires sous la pression de la population, l'expansion de l'agriculture, l'étalement urbain et les appropriations de l'État. Les droits sur les propriétés communes sont fréquemment l'objet de litiges car les membres les plus pauvres estiment souvent que les élites étendent leurs exploitations agricoles trop largement sur ces zones, ce qui donne généralement lieu à une reclarification de la zone comme étant détenue par la communauté, ainsi qu'à l'institution de nouvelles règles.

– La liberté d'accès accordée aux étrangers est restreinte pour les mêmes raisons. Ceci peut avoir des répercussions sur les parents proches, les pastoraux ou d'autres groupes qui, par coutume, ont bénéficié d'un accès, avec l'accord tacite de la communauté. À l'heure actuelle, une autorisation formelle est souvent exigée, et l'accès peut être limité ou soumis à l'attribution de « dons ».

50

– Sur le plan institutionnel, les groupes les plus faibles au sein de la communauté, tels que les femmes et les orphelins, constatent souvent une érosion de leurs droits. La distinction entre les autochtones et les immigrants est devenue un sujet important dans de nombreux États de l'Afrique de l'Ouest, même lorsque ces immigrants vivent au sein de la communauté depuis trois générations au moins. À l'opposé, les communautés demandent une plus grande équité en matière de propriété foncière coutumière, généralement sous la pression des femmes et des familles les plus défavorisées, qui bénéficient du soutien des ONG locales. Les dispositions coutumières, tout comme les dispositions réglementaires à l'appui qui limitent les droits des « locataires » de longue date et des immigrants à posséder les terres qui leur ont été attribuées, sont activement contestées dans les États de l'Afrique de l'Ouest et notamment au Ghana et en Côte d'Ivoire.

– Du fait d'une pression croissante au cours des cinquante dernières années, les propriétaires fonciers coutumiers dans le monde deviennent de plus en plus vigilants quant à leurs droits fonciers. Les caractéristiques de leur tenure sont de plus en plus mises en évidence. La possession historique se concrétise sous la forme de demandes visant à ce qu'elle soit reconnue dans le contexte moderne comme une propriété privée, détenue par un groupe ou autre.

14. Plus particulièrement, lorsque les lois nationales manquent à reconnaître et à protéger les droits coutumiers, il est possible que des chevauchements

surviennent, donnant lieu à des conflits entre certains droits. Les chevauchements courants incluent :

a. *Des chevauchements au sein du régime coutumier*, par exemple entre les chasseurs-cueilleurs et le nouveau paysannat ou celui en expansion ; entre les fermiers sédentaires et pastoralistes, ces derniers assistant à une érosion de leur droits d'accès coutumiers par les communautés sédentaires ; entre les chefs et leurs « citoyens » (comme il y est fait référence dans certains États de l'Afrique de l'Ouest) ; entre les élites et les ménages les plus pauvres au sein de la communauté, plus particulièrement dans la mesure où ces élites ont tendance à contrôler l'attribution et l'utilisation des terrains communaux et entre les membres de la communauté et les nouveaux venus, parmi lesquels les immigrants pauvres, qui peuvent commencer à travailler sur ces zones initialement et les individus plus fortunés, qui recherchent des terres à des fins d'investissement et qui ont probablement gagné leur accès aux terrains par des méthodes actuellement critiquées par les membres.

b. *Des chevauchements entre les propriétaires fonciers coutumiers et leurs domaines et le développement péri-urbain en expansion*, qui affectent plus particulièrement les parties des terres détenues collectivement, souvent cooptées par le biais de mécanismes qui ne reposent pas sur une autorisation (ou des bénéfices) locale ou qui découlent d'une mauvaise utilisation des pouvoirs par les autorités traditionnelles.

c. *Des chevauchements entre l'État et la communauté*, où l'autorité gouvernementale prend le pas sur l'autorité locale et le régime foncier en ce qui concerne les domaines d'État, les domaines publics et les terres domaniales ou par l'appropriation total du domaine coutumier et son intégration au sein du domaine privé de l'État, dont les conséquences peuvent se ressentir de diverses manières, comme l'amoindrissement de la sécurité d'occupation et d'usage, la restriction de l'accès à certaines parties du domaine, ou l'expulsion et l'expropriation absolue.

d. Des chevauchements entre les locataires, les gestionnaires, les concessionnaires des domaines de l'État ou des domaines publics et les communautés coutumières. Bien que les droits légaux des nouveaux venus puissent avoir pour conséquence l'extinction des droits coutumiers dans le cadre de la loi, les effets sur le terrain sont inégaux, selon l'activité exercée. Dans de nombreux cas, les droits coutumiers ne sont pas tant éteints que masqués, tant au sens juridique que physique, laissant les communautés et leurs droits fonciers coutumiers dans une situation préoccupante et profondément instable. La principale différence avec ce qui précède est que d'autres parties s'interposent entre l'État et les communautés, ce qui ajoute à la vulnérabilité des propriétaires traditionnels.

15. En dépit des pressions (et des prévisions coloniales et post-coloniales), les régimes fonciers coutumiers *ne disparaissent pas*. Dans de nombreux cas, nous assistons à un renforcement de ces mêmes régimes et ce pour un certain nombre de raisons :

- a. le système est lié à l'usage foncier à un tel point que tant que les familles et les communautés rurales utiliseront la terre, celui-ci demeurera pertinent et en vigueur ;
- b. le système existe en tant que système d'administration foncière *de facto* dans les pays où ni la procédure légale d'attribution et de conversion des titres ni la décentralisation de l'administration foncière n'ont été approfondies, ce qui est le cas sur la majeure partie du continent africain ;
- c. en tant que régime qui s'appuie sur la communauté, l'organisation coutumière des droits répond directement aux réalités et aux besoins locaux et a une affinité naturelle avec la demande croissante en faveur d'un processus décisionnel plus local et démocratique ;
- d. grâce à sa flexibilité intrinsèque, ses règles peuvent facilement être modifiées pour être adaptées, et
- e. en raisons de la démocratisation et de l'émancipation du peuple, les communautés sont moins désireuses d'abandonner leurs intérêts aux bureaucrates ou aux entrepreneurs.

52

16. Le régime foncier coutumier demeure un *système de tenure majeur dans le monde*.²² À l'heure actuelle, on compte près de deux milliards de propriétaires fonciers coutumiers en Afrique, en Asie du Sud-est, en Asie centrale, en Amérique latine, dans les Caraïbes et dans le Pacifique. Leurs propriétés coutumières englobent plus de deux milliards d'hectares de terres. Une part substantielle de ces terres est constituée de terres boisées et de pâturages.

17. La *sécurité* d'occupation sous le régime coutumier varie largement. Cette question est traitée dans de nombreux pays, avec une amélioration évidente de la sécurité juridique dans plus de quarante pays, de la Norvège, la Nouvelle-Zélande, le Canada et une multitude d'États de l'Amérique latine, à l'Asie ou l'Afrique, où des réformes sont en cours.²³ Il existe trois voies menant au changement : *premièrement*, par le biais des revendications foncières des autochtones, plus actives dans quinze États d'Amérique latine (et qui ont permis la restitution de plus de 200 millions d'hectares de terre sous la propriété légale de la communauté) ;

22 Commission pour l'habilitation juridique des pauvres, 2008.

23 La littérature à ce sujet est trop vaste pour être citée. Pour des exemples d'études partielles, voir Borrás et al., 2009, Alden Wily et al., 2008. La prochaine publication d'Alden Wily, disponible en 2010 (b), propose une étude plus exhaustive sur l'Afrique sub-saharienne.

deuxièmement, par la restitution des droits saisis par l'État aux groupes détenant des propriétés privées définis par les normes locales, dans les anciens régimes nationalisés (en particulier, dans les anciens États de l'Union soviétique dont la Géorgie, l'Arménie, la Moldavie et le Kirghizistan) et *troisièmement*, à travers une mutation juridique du statut de la tenure coutumière, en particulier en Afrique, dont les tendances sont exposées au chapitre 4.

Dans tous les cas, le statut des actifs fonciers qui par tradition ont été détenus et gérés collectivement (comme les forêts, les pâturages et les terrains marécageux) sont les principaux points devant faire l'objet d'une modification juridique.

18. Parallèlement à cela, les menaces à l'encontre de la sécurité d'occupation des propriétaires fonciers coutumiers ne cessent d'augmenter, du fait notamment des pressions habituelles causées par l'accroissement de la population, l'urbanisation et la stratification des classes sociales qui découlent de la marchandisation des terres et évoluent parallèlement à celles-ci. De nouvelles menaces apparaissent, comme le démontre la vague actuelle de locations à bail interétatiques réalisées aux fins de la production de biocarburants et de denrées alimentaires pour les pays du Moyen Orient et de l'Asie de l'Est qui, en dépit de leurs richesses, disposent de peu de terres arables.

II. Le droit national

L'étude suivante a pour objectif de déterminer si l'existence des droits fonciers coutumiers est reconnue sur le plan juridique au Cameroun et dans l'affirmative, de déterminer de quelle manière ces derniers sont interprétés dans le cadre de la loi, ainsi que le degré de protection accordé à la tenure. Le statut équitable des relations foncières actuelles dépend de la reconnaissance des intérêts coutumiers en tant que *droits réels de propriété immobilière*, qui sont en conséquence défendus par les tribunaux en cas d'injustice.

Un certain nombre de lois au Cameroun ont des implications pour les droits fonciers coutumiers. Cela est notamment le cas des lois sur les collectivités locales et de celles sur la gestion des ressources naturelles. Les plus importantes sont citées dans l'encadré n° 1, à l'exception de la législation sur les forêts, qui est évoquée au chapitre suivant. Les passages les plus pertinents des lois foncières sont proposés à l'annexe A des présentes.

Parmi les autres lois foncières qui ont été passées en revue mais qui ne sont plus en vigueur figurent :

- l'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 ;

– le décret du 21 juillet 1932 instituant au Cameroun le régime foncier de l'immatriculation ;

– le décret du 12 janvier 1938 et son arrêté d'application du 31 octobre 1938 sur les questions foncières et la loi n° 59-47 du 17 juin 1959 portant organisation domaniale et foncière.

Encadré n° 1 – Les principales lois foncières en vigueur affectant les intérêts des propriétés communales rurales au Cameroun

DROIT SUPRÊME

Loi n°96/06 du 18 janvier 1996 portant révision de la Constitution du 2 juin 1972 (en vigueur depuis 2001).

DROIT EN MATIÈRE DE RÉGIME FONCIER

Ordonnance n° 74-1 du 6 juillet 1974 fixant le régime foncier et intégrant la modification de 1977.

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.

LOI RELATIVE À L'IMMATRICULATION FONCIÈRE (droit de la propriété privée).

Loi n°76/25 du 14 décembre 1976 portant organisation cadastrale.

Décret n° 76-165 du 27 avril 1976 fixant les conditions d'obtention du titre foncier, tel que modifié.

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

Décret n° 2005/481 du 16 décembre 2005 modifiant et complétant certaines dispositions du Décret n° 76-165.

LOIS FONCIÈRES NATIONALES/ÉTATIQUES

Ordonnance n° 74-2 du 6 juillet 1974 fixant le régime domaniale.

Décret n° 76-166 du 27 avril 1976 fixant les modalités de gestion du domaine national.

DOMAINES DU GOUVERNEMENT

Décret n° 76-167 du 27 avril 1976 fixant les modalités de gestion du domaine privé de l'État.

Décret n° 95-146 du 4 août 1995 modifiant et complétant certaines dispositions du Décret n° 76-167.

Loi n° 80-22 du 14 juillet 1980 portant répression des atteintes à la propriété foncière et domaniale.

Décret n° 84/311 du 22 mai 1984 fixant les conditions d'application de la loi n° 80-22 du 14 juillet 1980 portant répression des atteintes à la propriété foncière et domaniale.

ACQUISITION DE TERRES POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE

Loi n° 85-09 du 4 juillet 1985 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique et aux modalités d'indemnisation.

Décret n° 87/1872 du 16 décembre 1987 portant modalités d'application de la loi n° 85-09 du 4 juillet 1985.

Instruction n° 000005/I/Y.25/MINDAF/D220 du 29 décembre 2005 portant rappel des règles de base sur la mise en œuvre du régime de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

TENURE DES RESSOURCES NATURELLES

Loi n° 94-01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche, ainsi que la législation subséquente dont la liste figure dans l'encadré n° 3 (chapitre 3).

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

Loi n° 2001-1 du 16 avril 2001 portant Code minier.

Loi n° 2002-003 du 19 avril 2002 portant Code général des impôts de la République du Cameroun.

Loi n° 2002-013 du 30 décembre 2002 portant Code gazier.

Décret n° 97/116 de 1997 fixant les conditions et modalités d'application de la loi n° 96/14 du 5 août 1996 portant régime du transport par pipeline des hydrocarbures en provenance des pays tiers.

DROIT RELATIF AUX COLLECTIVITÉS LOCALES

Loi n° 2004-17 du 22 juillet 2004 d'orientation de la décentralisation, ainsi que la loi n° 2004-18 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes et la loi n° 2004-19 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux régions.

III. Conclusions

Les dix conclusions principales concernant les lois foncières sont présentées ci-dessous.

1. La Constitution offre une protection dérisoire aux droits fonciers coutumiers

Depuis 1990, plus de 50 nouvelles Constitutions ont été adoptées par des États agraires dans le monde entier. La plupart de ces états ont pris conscience de la nécessité d'être plus précis qu'auparavant quant au statut des droits fonciers de la majorité des populations rurales, notamment en tant que propriétaires fonciers coutumiers.²⁴ Le Mozambique, la Namibie, l'Afrique du sud, le Libéria, le Malawi, la Zambie, l'Ouganda, le Rwanda, le Burundi, l'Érythrée, le Ghana, l'Angola et le Soudan comptent parmi les pays du continent africain qui ont adopté une nouvelle Constitution. Le chapitre traitant en détail de la question foncière dans le cadre du projet de Constitution du Kenya constitue la disposition la plus récente.²⁵

56

Par opposition, la Constitution de 1996 du Cameroun (en vigueur depuis 2001) évita d'établir des principes clairs en matière de droits fonciers, excepté qu'elle réitéra des généralités ordinaires quant à la « liberté d'établissement », la garantie du « droit d'user, de jouir et de disposer des biens garantis à chacun par la loi », conformément aux dispositions de la loi qui restreint ensuite ce droit et quant à la protection contre la privation de biens, « si ce n'est pour cause d'utilité publique et sous la condition d'une indemnisation », encore une fois suivant des modalités (restrictives) devant être déterminées par la loi (voir texte à l'annexe A).

La Constitution ne traite pas directement de la question des intérêts fonciers coutumiers. Elle promet effectivement de protéger les droits des peuples autochtones, mais seulement dans son préambule. En outre, le contexte est ambiguë en sous-entendant la faible responsabilité des minorités et des « peuples autochtones », et en soulevant des questions quant aux personnes pouvant bénéficier d'une telle protection. L'attachement revendiqué aux libertés fondamentales incluses dans les conventions internationales est également inutile, comme cela est évoqué au chapitre 4.

24 Voir Alden Wily, 2009a, pour un examen des dispositions foncières dans le droit constitutionnel contemporain.

25 Voir Alden Wily, 2009b, pour une critique du chapitre consacré aux ressources naturelles et foncières dans le projet de Constitution harmonisée du Kenya.

2. La faible attention accordée aux droits coutumiers dans le cadre du droit foncier a des effets répressifs

À l'inverse de la législation coloniale (voir plus loin), les lois foncières actuellement en vigueur ne parviennent pas à traiter de façon directe la question des droits fonciers coutumiers. Ceci, en dépit du fait que la moitié de la population au moins constituent des propriétaires fonciers coutumiers. Ce point n'est abordé dans aucun chapitre en particulier. Lorsque la loi traite effectivement des intérêts coutumiers, elle le fait d'une manière qui réduit leur portée et leur substance comme décrit brièvement.

Seuls quatre articles dans les lois foncières mentionnent de manière explicite la question des intérêts coutumiers et dans tous les cas, ces mentions sont suivies de limitations strictes :

a. L'article 17 de l'ordonnance n° 1 de 1974 (la première loi foncière) fait référence « aux collectivités coutumières » et aux « membres » de ces dernières, mais ne leur garantit qu'une occupation et un usage paisibles des terres, c'est-à-dire qu'ils ne sont clairement pas perçus comme des propriétaires fonciers à part entière dont les droits de propriété seront protégés. Même la garantie d'une occupation et d'un usage paisibles est limitée à certaines parties de leurs terres, à savoir, celles où la présence et le développement humains sont évidents.

57

b. L'article 7 de l'ordonnance n° 74-2 du 6 juillet 1974 stipule que les « propriétaires et les occupants de bonne foi qui détiennent sur les dépendances du domaine public (...) des droits (...) ne peuvent être dépossédés que si l'intérêt général l'exige et moyennant une indemnisation (...) ». Cependant, ceci est également fortement proscrit comme démontré ci-après.

c. La loi n° 76/25 de 1976 exige que « les propriétaires fonciers, les propriétaires fonciers coutumiers, les agriculteurs et les autres détenteurs de biens immobiliers » soient présents lors des adjudications « pour déclarer tous les biens en leur possession » (article 9). Il s'avère que cette disposition se limite aux terres supportant des habitations et des fermes compte tenu de la définition du terme propriété.

d. L'article 15 réaffirme l'inclusion des propriétaires coutumiers au sein de la condition que « les propriétaires fonciers, les détenteurs, les usufruitiers, les agriculteurs et les autres détenteurs de droits de propriété réels » répondent aux convocations des fonctionnaires responsables des enquêtes. Toutefois, cela ne signifie pas que des droits autres que ceux relatifs aux habitations et à l'agriculture seront reconnus et enregistrés.

3. La simplicité des principales dispositions du droit foncier camerounais n'est qu'apparente et celles-ci confèrent à l'État des pouvoirs extrêmes en matière d'expropriation

L'essence de la législation foncière en vigueur est résumée dans deux dispositions simples : *premièrement*, « l'État est le gardien de toutes les terres » et *deuxièmement*, il n'existe que deux types de propriétés foncières : les domaines privés et les domaines publics (ordonnance n° 74-1 de 1974, article 1^{er}, 2^{ème} paragraphe et article 14).

De ces dispositions découlent des abus de pouvoirs significatifs mais « licites », qui ont pour conséquence la diminution, voire même l'extinction planifiée de facto et *de jure* des intérêts de propriété coutumière existants, selon les circonstances. Et ce même si à aucun moment le droit foncier n'éteint officiellement ou même ne renie l'existence des droits fonciers coutumiers.

Cela ne veut pas dire que les intérêts fonciers d'un individu, d'une famille ou collectifs ne peuvent être convertis en droit réel de propriété immobilière, mais cela ne peut se produire que par le biais d'un enregistrement et à travers l'abandon, en conséquence des droits coutumiers ainsi que des caractéristiques afférentes à ces droits. En outre, cette option n'est disponible que dans un nombre limité de cas et en rapport avec certains types de propriétés foncières coutumières.

58

Les neuf principaux stratagèmes de suppression utilisés sont énumérés ci-après.

a. Il n'existe aucune disposition instituant les terres communautaires comme une catégorie distincte

La classification des terres est à la fois restrictive et trompeuse. Officiellement, la loi ne prévoit que deux types de propriétés foncières : les domaines nationaux et les domaines privés. Dans la pratique, toutefois, elle prévoit un troisième type, les domaines publics, qui pourraient entrer dans l'une ou dans l'autre catégorie, selon la mesure dans laquelle l'État est réputé en être le détenteur privé (voir ordonnance 74-2). D'une certaine manière, les propriétés coutumières doivent entrer dans la catégorie des domaines privés et des domaines publics/nationaux, ce qui n'est clairement pas évident sans la perte de certaines caractéristiques. Dans tous les cas, les définitions de domaine national et domaine privé empêchent leur inclusion en tant que biens immobiliers, une preuve évidente de ce que la *propriété* foncière coutumière n'existe pas aux yeux de la loi.

Les domaines privés sont définis d'une manière qui exclut délibérément les propriétés non enregistrées (ordonnance n° 74-1 de 1974, article 2). Il apparaît

également que les domaines privés incluent les biens privés et publics de l'État (article 14, 1^{er} paragraphe). Ceci se manifeste de manière indirecte, par le biais de l'exclusion des éléments entrant dans la composition des terres domaniales :

« Constituent de plein droit le domaine national, les terres qui, à la date d'entrée en vigueur de la présente ordonnance, ne sont classées dans le domaine public ou privé de l'État ou des autres personnes de droit public ».

« Ne sont pas incluses dans le domaine national les terres faisant l'objet d'un droit de propriété telle que définie à l'article 2 ci-dessus » (article 14, paragraphes 1 et 2 de l'ordonnance 74-1).

Peu de propriétés coutumières ont fait l'objet d'un enregistrement officiel et ne sont donc respectées en tant que propriétés privées, ceci du fait que :

- la procédure d'enregistrement volontaire s'avère obscure, coûteuse et longue. Remplir cette procédure exige des connaissances, un revenu et une certaine mobilité;
- la procédure promise consistant à la réalisation d'une enquête exhaustive et à l'enregistrement au cadastre des droits n'a jamais été mise en place (comme exposé dans la loi n° 76/25 de 1976) et
- seules certaines parties des domaines coutumiers peuvent faire l'objet d'un enregistrement (les habitations et les fermes).

Comme observé précédemment, même si les communautés ou les propriétaires fonciers coutumiers cherchent à faire enregistrer leurs domaines, la procédure transforme automatiquement ces derniers en une forme de tenure différente, importée et non coutumière, éteignant ces droits. Car il ne s'agit pas simplement d'une question d'enregistrement ou de certification des droits, mais d'une transformation. La propriété privée et la propriété coutumière sont des catégories qui s'excluent mutuellement (contrairement, par exemple, à ce qui est le cas dans certains autres pays, où la propriété coutumière est reconnue comme une classe de propriété privée, tel que précisé au chapitre 5).

Les terres domaniales sont définies comme des domaines publics placés sous la responsabilité et l'administration de l'État, ce dernier disposant des pleins pouvoirs concernant l'attribution de ces terres (ordonnance n° 74-1 de 1974, Partie III). Ceci fait donc de ces domaines la propriété *de facto* de l'État et confirme par la même occasion que les propriétaires fonciers coutumiers ne sont absolument pas des propriétaires, mais des occupants des domaines publics.

Les terres domaniales sont elles-mêmes subdivisées en deux catégories: d'une part, celles sur lesquelles ont été construites des maisons, des fermes, des plantations et des parcours sur lesquelles la présence de l'homme et une mise en valeur apparaissent de façon manifeste (catégorie 1) et les terres ne présentant aucune occupation effective (catégorie 2) (ordonnance n° 74-1 de 1974, article 15). Comme évoqué ci-dessous, les occupants et les utilisateurs ne peuvent demander que des certificats de la catégorie 1. Il est supposé que les intérêts coutumiers n'existent même pas pour les terres de la catégorie 2, ces terres mêmes qui représentent les biens communs les plus importants des communautés rurales.

b. Même la notion de propriété publique parvient à intégrer une part significative des domaines coutumiers

Les biens du domaine public sont définis dans le cadre de l'ordonnance 74-2 de 1974. Ceux-ci sont décrits comme étant inaliénables, imprescriptibles et insaisissables, affectés à l'usage direct du public ou aux services publics et insusceptibles d'appropriation privée (article 2, paragraphes 1 et 2). Dans la mesure où l'ordonnance n° 74-1 ne prévoit que deux catégories de domaines (les domaines privés et les terres domaniales), les domaines publics présentent un statut ambigu. Ils sont officiellement exclus des Terres domaniales (ordonnance 74-1, article 14). Dans le même temps, ils ne font logiquement pas partie des domaines privés. Une référence fréquente à la propriété publique dans l'expression « la propriété publique et privée de l'État » en fait *de facto* la propriété de l'État plutôt qu'un domaine national. En outre, nous constatons (du moins dans les versions anglaises de la loi) que le terme « domaines publics » est évité au profit du terme « propriété publique ».

Les éléments composant la propriété publique sont classés en tant qu'actifs naturels ou actifs artificiels. Leur contenu est prévisible (par exemple, les côtes, toutes les zones d'aménagement dont les lacs et les terrains marécageux, ainsi que les sous-sols et l'espace aérien sont constitués en tant que propriété naturelle, tandis que les routes, les voies ferrées, les ports etc., sont considérés comme faisant partie du domaine public artificiel (voir les articles 3 et 4). Parmi ces descriptions, deux points sont à souligner :

- les forêts et les pâturages ne sont pas constitués en domaine public (imprescriptible ou inaliénable). Ceci ouvre la voie pour permettre à la plupart de ces ressources de devenir la propriété privée de l'État, que celui-ci pourra à son tour aliéner ou allouer et
- « la concession des chefferies traditionnelles et les biens y afférents » sont considérés comme faisant partie intégrante du domaine public artificiel et plus spécialement dans les provinces où la concession des chefferies est considérée

comme un bien indivis de la communauté dont le chef n'a que la jouissance» (article 4, sous j)). Ainsi, ces propriétés communes substantielles ne peuvent être enregistrées en tant que propriété collective privée de ces communautés. Mais alors, ces propriétés ne peuvent pas non plus être aliénées par l'État au profit d'autres personnes, celles-ci étant classées dans la catégorie des propriétés publiques. Par un tour de passe-passe, l'État en demeure le propriétaire.

c. Bien que la loi reconnaisse que les droits de propriété foncière coutumiers sont souvent détenus collectivement, elle n'apporte aucun moyen permettant l'enregistrement des propriétés communes

Les éléments précédemment cités reflètent l'absence de dispositions en matière d'enregistrement de droits collectifs sur la base d'un intérêt coutumier commun. Ceci, en dépit des articles qui reconnaissent que les intérêts fonciers coutumiers peuvent être détenus collectivement et qui font parfois référence à ces derniers en tant que « propriété » (comme à l'article 4, 1^{er} alinéa, de l'ordonnance 74-1 citée ci-dessus).

La loi n°76/25 de 1976 régissant les documents et registres cadastraux fait également référence aux coûts engendrés par la définition des limites, ceux-ci étant à la charge des « propriétaires ou des *communautés locales* selon le cas » (article 9). Les *communautés* locales font partie des individus et groupes pouvant demander la concession de terrains sur une base temporaire ou absolue à des fins d'intérêts public et dans un tel cas la terre deviendrait « une partie du domaine privé de la communauté » (décret 76-166 du 27 avril 1976 fixant les modalités de gestion du domaine national, articles 19 et 22, italiques ajoutés par l'auteur). En vertu du décret 76-165 de 1976, les *communautés* coutumières sont classées parmi les individus et groupes pouvant demander un extrait de registre foncier pour les terres domaniales.

61

Toutefois, cette reconnaissance de la tenure communale ne doit pas être interprétée comme impliquant que la propriété traditionnelle d'une forêt, d'un pâturage ou de terrains marécageux par une communauté sera reconnue d'une manière enregistrable, de même que toute autre terre détenue collectivement et cédée à *des fins autres que* celles d'un développement (par exemple, dans un but agricole). Comme démontré ci-après, la plupart des propriétés communes concernées (par exemple, les forêts) ne sont généralement pas détenues à des fins de transformation.

d. Aucune disposition n'est prise concernant la mise en application du droit foncier coutumier

Le droit foncier demeure muet quant à la mise en application du droit foncier coutumier, des normes et des procédures par le biais desquelles les communautés rurales africaines réglementent leurs relations foncières entre elles et avec les étrangers. En l'absence de disposition juridique sur ce point, il peut être affirmé que l'existence du droit coutumier est tolérée, qu'elle n'est pas entravée, réglementée ni rendue illégale. Cependant, le droit coutumier ne dispose pas non plus d'un soutien juridique pour être appliqué. Ce qui signifie que les décisions afférentes au droit coutumier peuvent (ou non) être défendues, selon la volonté de l'État (c'est-à-dire du Gouvernement et des Tribunaux).

e. Les communautés ont l'opportunité symbolique de déterminer la situation de leurs propres terres

L'ordonnance n°74-1 de 1974 prévoit que les autorités traditionnelles fassent partie intégrante des commissions consultatives créées concernant les terres domaniales, afin de veiller au développement et à une utilisation rationnelle de ces dernières (article 16), ou plus spécifiquement où et à qui les terres domaniales devraient être cédées (décret n° 76-166 de 1976)

62 Toutefois, le chef et les deux membres dirigeants du village ou de la communauté de la terre concernée ne représentent que trois des huit membres composant les commissions consultatives. Dans tous les cas, ces commissions ne sont que des organismes consultatifs collaborant avec le Préfet.

f. Les propriétaires fonciers coutumiers ne peuvent procéder à l'enregistrement de terres non cultivées ou non bâties

Seule une faible proportion de terres détenues sous le régime coutumier peut être facilement enregistrée en tant que biens détenus légalement par leurs propriétaires coutumiers actuels. L'adverbe « facilement » est utilisé délibérément, car les lois n'empêchent pas *totale*ment l'enregistrement des terres sur lesquelles le développement ou la présence de l'homme ne sont *pas* manifestes (une lacune évoquée au Chapitre 4). Dans l'esprit de la loi, toutefois, l'enregistrement des droits coutumiers dépend d'éléments prouvant que la terre est mise en valeur. La définition du terme « mise en valeur » se limite aux terres qui s'avèrent être « occupées par des habitations, des fermes et des plantations, ainsi que par des pâturages » (ordonnance n° 74-1 de 1974, article 17, 2^{ème} paragraphe et article 15, 1^{er} paragraphe).

De manière proportionnelle, parmi l'ensemble des domaines coutumiers du Cameroun (ou d'autres économies agraires) rares sont ceux ainsi possédés, occupés et utilisés. La grande majorité des terres détenues sous le régime

coutumier ne comportent délibérément *pas* d'habitations ni d'autres bâtiments, ne sont *pas* défrichées ni cultivées, ne sont *pas* utilisées pour des enclos permanents ni pour des plantations, mais sont des prairies, des pâturages, des forêts, des zones boisées et les terrains marécageux dont la faune est préservée autant que possible, sous un régime que l'on pourrait décrire plus précisément comme une tenure en copropriété coutumière.

g. Les terres coutumières sont mises directement à la disposition des propriétaires non coutumiers

Fait encore plus dommageable, en particulier depuis 1977, non seulement le droit foncier autorise l'État à revendiquer certaines de ces terres comme sa propre propriété privée, mais habilite également le Gouvernement à céder, à louer à bail ou à redistribuer les terres domaniales aux personnes de son choix et notamment aux personnes morales (ordonnance 74-1 de 1974, article 18, tel que prévu dans l'amendement de la loi par l'ordonnance n° 77-1 de 1977, l'ordonnance 74-2, article 12).

Ceci met même en péril *l'occupation et l'usage* des terres par les propriétaires fonciers coutumiers. Ce risque se manifeste fréquemment de manière concrète, par le biais de la redistribution de domaines coutumiers à des investisseurs non coutumiers, à des agriculteurs commerciaux, à des concessionnaires du secteur de l'exploitation forestière et à d'autres personnes. Les parties privées peuvent acquérir les terres coutumières pour une longue période et même les acheter totalement, à condition de les « mettre en valeur ».

63

h. La notion d'utilité publique ne parvient pas à protéger les propriétaires coutumiers

Ces attributions sont soumises à la condition qu'elles doivent être faites à des fins *d'intérêt public*. D'ordinaire, toutefois,²⁶ la définition de la notion d'intérêt public est vague et couvre toute utilisation qui peut être justifiée comme ayant un « intérêt public, économique ou social » (ordonnance 74-1, article 18). Ceci inclut l'aliénation par l'État des terres détenues sous le régime coutumier au profit des investisseurs ou des concessionnaires.

i. Une indemnisation est versée uniquement aux détenteurs de de titres, ainsi que pour les fermes et les habitations

²⁶ Voir Alden Wily, 2009a pour plusieurs exemples constitutionnels, et Alden Wily & Mbaya, 2001 pour des exemples en droit foncier.

La plupart des communautés rurales ne peuvent même pas réclamer d'indemnisation lorsque leurs terres sont désignées comme des domaines nationaux ou des domaines publics, et/ou lorsqu'il s'agit de domaines nationaux alloués à des tiers à des fins « d'intérêt public ».

Les types de terres pour lesquelles une indemnisation peut être versée au titre de leur appropriation à des fins d'intérêt public sont limités.²⁷ La loi n° 85-09 de 1985 régit l'expropriation. Des dispositions procédurales supplémentaires sont établies dans le décret 87-1972 de 1987 et dans une Instruction datant de juin 2007. Ces derniers textes stipulent que seules les propriétés privées (c'est-à-dire les parcelles *enregistrées*) qui sont saisies pour cause d'intérêt public donnent droit à l'attribution d'une indemnisation. Cependant, cette indemnisation est également rendue obligatoire pour les propriétaires ou les occupants de bonne foi des terres domaniales (domaines de l'État) (ordonnance n° 74-2 de 1974, article 7).²⁸ Ces dispositions donnent puis ôtent tout espoir, car l'identification des occupants de bonne foi dépend d'une « occupation effective » probante, c'est-à-dire de la mise en valeur de la terre par l'installation de bâtiments, de plantations, de fermes ou d'enclos. Un cycle d'exclusion prend effet. Les personnes détenant collectivement des terres et non à des fins de culture ne peuvent obtenir d'indemnisation.

64

L'indemnisation peut être versée en numéraire ou prendre la forme d'une terre de valeur équivalente. En cas de compensation en nature, le terrain attribué doit, autant que faire se peut, être situé dans la même commune que le terrain frappé d'expropriation (loi n° 85/09, article 8, 2^{ème} paragraphe). En principe, il est recommandé que l'indemnisation soit versée avant l'expulsion des habitants. Toutefois, dans certains cas, le bénéficiaire de l'expropriation peut, avant paiement effectif de l'indemnité, occuper les lieux dès la publication du décret d'expropriation (article 4, 3^{ème} paragraphe). Un préavis de six mois à compter de la date de publication du décret d'expropriation, est donné aux victimes pour libérer les lieux (Article 4, 4^{ème} paragraphe). Ce délai est de trois mois en cas d'urgence (article 4, 4^{ème} paragraphe, 2^{ème} alinéa).

Une indemnisation peut être versée au titre des éléments suivants: les terrains nus (vraisemblablement dans l'intention de les cultiver); la valeur des récoltes

27 L'expropriation (la saisie d'une propriété privée reconnue pour cause d'utilité publique) et l'appropriation (la saisie d'une terre reconnue comme soumise à un droit de propriété immobilier, même si cela est dans une mesure moindre par rapport à la définition de propriété privée donnée par la loi) est un droit d'usage des Gouvernements nationaux, mais un droit qui doit toujours être utilisé judicieusement, et aux fins d'utilité publique décrites.

28 Selon la loi, lorsque la terre est désignée comme un domaine public, les *propriétaires et les occupants de bonne foi ont droit à une indemnisation comme s'il s'agissait d'une propriété privée* (ordonnance 74-2 de 1974, article 7, 1^{er} paragraphe et la loi n° 85/09 de 1985, article 2).

sur pied, la valeur des constructions permanentes et toutes autres mises en valeur, quelle qu'en soit la nature, dûment constatées par une commission dite la commission de constat et d'évaluation (loi n° 85-09 de 1985, article 7). Ceci affecte aussi bien les propriétaires enregistrés que les occupants légitimes des terres domaniales. La perte de valeurs culturelles, sociales ou de toutes autres valeurs économiques ne donne pas droit à indemnisation. La loi accorde que lorsque la terre a été achetée auprès de l'État par exemple, l'indemnité due est égale au prix d'achat, majoré des frais divers d'acquisition (article 9, 2^{me} paragraphe). Ceci est prévu pour les propriétaires privés enregistrés. Cependant, lorsqu'il s'agit d'un terrain résultant d'une détention coutumière ayant donné lieu à l'obtention d'un titre foncier, l'indemnité ne peut dépasser le taux minimum officiel des terrains domaniaux non viabilisés dans la localité de situation du bien foncier (article 9, 1^{er} paragraphe). La portée de ces cas n'est pas importante. Pendant ce temps, la vaste majorité des propriétaires fonciers coutumiers, ceux qui ne détiennent pas ce type de titre foncier, n'ont pas droit à une quelconque indemnité au titre de la perte de leurs terres.

Les revendications relatives aux indemnisations inappropriées sont proscrites. Les revendications antérieures sont limitées en nulles toutes celles introduites avant 1960 (ordonnance 74-1, article 13, 3^{me} paragraphe). De même, aucune indemnité versée avant 1985 ne peut être révisée (loi n° 85-09, article 12). La première disposition (et probablement aussi la seconde) affecta les revendications relatives aux terres Bakweri évoquées au chapitre 4. Les revendications récentes sont limitées par la réalité juridique selon laquelle une bonne partie du domaine communal et plus particulièrement des domaines forestiers constituent la propriété privée de l'État, comme cela sera évoqué dans le chapitre suivant.

65

4. Sur le plan juridique, les propriétaires fonciers coutumiers sont pratiquement des squatters sur leur propre terre

La loi ne prévoit que deux situations dans lesquelles la propriété coutumière est susceptible de recevoir une protection potentielle: *tout d'abord*, dans le cas décrit précédemment où les propriétaires fonciers coutumiers individuels ont procédé à l'enregistrement de leurs terres et obtenu un extrait de registre foncier personnel, mais qui de ce fait sont exclus du régime coutumier d'un point de vue juridique et *deuxièmement*, du fait de l'engagement envers une occupation et un usage paisible au moins, mais uniquement dans le cas des terres accueillant des habitations et des parcelles de culture et cela en fonction de la volonté de l'État. Dans les deux cas, le seul moyen d'obtenir une sécurité d'occupation est de défricher et de cultiver activement la terre.

Un certain nombre d'*usages* tolérés sont autorisés sur les terres domaniales de

catégorie 2 (c'est-à-dire les terres définies comme sans « occupation effective »). Dans ces zones, la loi stipule que les propriétaires fonciers coutumiers peuvent se voir accorder des droits de chasse et de cueillette, uniquement, toutefois, « tant que l'État n'aura pas donné à ces terres une affectation précise » (ordonnance 74-1 de 1974, article 17, 3^{ème} paragraphe).

Par conséquent, à l'heure actuelle, les propriétaires fonciers coutumiers ne vivent sur leurs propriétés coutumières et ne les utilisent que parce qu'ils y sont tolérés. Nombre d'entre eux ont depuis réalisé qu'ils ne sont que des occupants tolérés non pas par l'État mais par les locataires ou les concessionnaires de l'État, qui ont reçu la terre à des fins de conservation, agricoles, d'exploitation minière, d'exploitation forestière, ou dans le cadre d'autres concessions. Souvent, ils ne sont informés du changement de concessionnaire qu'au moment de leur éviction, ou lorsque d'autres limitations d'accès ou d'utilisation leur sont communiquées.

5. Les terres détenues collectivement sont les moins bien traitées par la loi. Les personnes qui ne détiennent que ce type d'actifs (c'est le cas par exemple des chasseurs-cueilleurs) sont en conséquence plus affectées

66

Tous les ruraux qui résident et utilisent des terres depuis longtemps et dont les droits n'ont pas été enregistrés, sont affectés par la législation foncière abusive décrite précédemment. Les personnes résidant dans les forêts, qui correspondent à une minorité, sont encore plus touchées. Tout d'abord, les chasseurs-cueilleurs ne disposent généralement pas des moyens et du pouvoir institutionnel nécessaires pour défendre activement leurs droits (à comparer par exemple avec l'initiative du Comité de revendication des terres Bakweri, présentée au chapitre 4). En fait, il n'existe pratiquement aucun élément dans la composition des procédures d'enregistrement qui soit en accord avec leur organisation ou représentation socio-culturelle. D'autre part, la plupart de leurs terres communautaires et parfois même l'ensemble de celles-ci, sont détenues collectivement et sans la preuve d'une « occupation effective », se manifestant par la présence d'habitations et de fermes, nécessaire à l'enregistrement des droits ou au versement d'une indemnisation dans l'éventualité d'une expulsion.

Toujours est-il que les autochtones résidant dans les forêts ne constituent pas les seules communautés rurales à détenir des domaines communaux sous le régime coutumier. De modes distincts et dans des mesures différentes, les pastoralistes, les agro-pastoralistes et les communautés d'agriculteurs sédentaires détiennent tous des domaines communaux.

6. Bien que le droit foncier réduise sérieusement les droits fonciers coutumiers, il ne va pas jusqu'à les supprimer directement, préférant parvenir au même résultat par des moyens détournés.

La législation foncière camerounaise n'entreprend quelque effort que ce soit pour éteindre de façon directe les droits fonciers coutumiers. Cependant et ainsi que cela a été exposé ci-dessus, il existe plusieurs moyens permettant d'arriver à de telles fins en pratique. C'est ainsi, dans un premier temps, que le déni des droits coutumiers en tant que véritables droits de propriété immobilière méritant une protection équivalente à celle accordée aux droits enregistrés constitue un des obstacles le plus fréquemment opposés à l'exercice de tels droits.

Deuxièmement, même les terres enregistrées formellement par le passé comme probablement considérées comme des propriétés au nom des chefs, ne sont pas classées en tant que des propriétés privées collectivement détenues, mais en tant que domaine public artificiel, non susceptible d'alinéation ou d'enregistrement. Certains types de terres sont classées en tant que des terres imprescriptibles et inaliénables, même si ces dernières font, en général, partie intégrante des propriétés communales locales.

Troisièmement, en refusant d'admettre qu'une « occupation effective » peut se manifester autrement que par l'habitation ou la culture des terres, les pâturages et les forêts qui sont les propriétés communes coutumières des communautés deviennent des terres « sans propriétaire », vulnérables à la cooptation de l'État. Il en a été notamment ainsi en ce qui concerne les forêts et l'affectation de ces terres en tant que terres pour des plantations ou des activités d'élevage.

67

Comme si ces entraves ne suffisaient pas à ébranler les droits fonciers des populations rurales du pays, le droit camerounais va encore au-delà, ainsi que décrit ci-dessous.

7. Sur le plan juridique, le plus grand abus envers les intérêts fonciers coutumiers réside probablement dans la capacité de l'État à réserver des terres domaniales en tant que sa propre propriété privée et ce même si des droits de propriété coutumiers existent déjà de manière évidente

La garde de l'ensemble des terres sous la forme d'un contrôle réglementaire et administratif, et notamment de la vérification de l'utilisation rationnelle de la terre, est une prérogative d'usage de l'État, mais elle n'a pas besoin et ne devrait pas s'étendre à une expropriation injuste des citoyens. Il n'est pas plus inhabituel pour les terres non enregistrées au sein d'une économie agraire d'être classées en tant que domaines publics ou terres domaniales, *en attendant l'enregistrement*

systématique des droits relatifs à ces terres. Pas plus qu'il n'est encore une fois inhabituel pour un Gouvernement de réserver certaines parties de ces terres à des fins publiques particulières, comme par exemple dans le but de les préserver.

Ces paradigmes ne signifient pas que les terres affectées doivent de ce fait appartenir à l'État, mais plutôt qu'elles sont soumises à une réglementation juridique spécifique afin de veiller à une utilisation appropriée, durable et juste de ces dernières.

Les déclarations préliminaires de l'ordonnance principale (ordonnance 74-1) laissent entendre qu'il ne s'agit pas de l'objectif principal du droit foncier camerounais. Il n'est nulle part fait mention de la garde des terres aux fins d'une utilisation juste, équitable et bénéfique par la population. Au contraire, la garde est indiquée comme étant nécessaire « pour tenir compte des impératifs de la défense ou des options économiques de la nation » (article 1, 2^{ème} paragraphe). Ceci est précédée d'une disposition toute aussi inquiétante, selon laquelle seules les personnes physiques ou morales ayant enregistré des terrains en propriété (ce qui inclut l'État) se voient garanti le droit d'en jouir et d'en disposer librement (article 1, 1^{er} paragraphe).

68

La loi stipule ensuite que l'État (c'est-à-dire le Gouvernement) peut revendiquer toute partie des terres domaniales comme sa propriété privée (ordonnance n° 74-1 de 1974, article 18, à lire avec l'ordonnance n° 74-2 de 1974, article 10, 5^{ème} paragraphe). Une fois ces terres devenues propriété privée de l'État, le Gouvernement a la possibilité d'attribuer toute partie de cette terre en jouissance ou en propriété à toute personne ou organe (ordonnance n° 74-2, article 12).

Aucune donnée sur la propriété privée de l'État n'a été collectée, mais elle inclut les domaines forestiers permanents, selon la législation de 1994 évoquée ci-dessous. Nous pouvons présumer que la plupart, si ce n'est la totalité de cette terre est la propriété coutumière de telle ou telle autre communauté résidant dans une forêt ou à proximité.

Comme décrit ci-dessus, la procédure d'indemnisation favorise les abus. Le devoir de l'État en matière de compensation des intérêts perdus est limité tant dans sa portée que dans sa mesure. Ceci est bien différent des difficultés auxquelles les communautés et les individus en milieu rural sont susceptibles d'être confrontés dans le cadre de l'obtention de l'indemnisation due.

8. Bien que la subordination des droits fonciers coutumiers ait évidemment des origines coloniales, les pires abus se sont probablement produits dans le cadre des lois adoptées après la proclamation de l'indépendance du pays.

Bien entendu, aucun des faits mentionnés précédemment n'est exceptionnel dès lors qu'ils sont étudiés dans le contexte des lois coloniales. Le principal objectif des pays colonisateurs étaient de s'emparer d'autant de terres et de ressources naturelles que possible au profit de leurs économies nationales et ce à moindre coût. Le fait de nier que les natifs « découverts » détenaient effectivement la terre était le principal dispositif juridique permettant à ces pays de s'accaparer de ces terres. Dans le même temps, il était impératif de mettre en place des systèmes reconnaissant les biens immeubles, afin de satisfaire les besoins des colons et de l'administration des pays colonisateurs. Dans la pratique, la réalité commandait également que pour garder les natifs « satisfaits et nourris », leur occupation et leur utilisation des terres ne devaient pas être injustement perturbées, du moins tant que cela n'était pas nécessaire.

On entend par « nécessaire » les cas où leurs terres ou force de travail étaient nécessaires, généralement aux fins d'expansion de l'État, des colons et plus tard des entreprises-investisseurs et à mesure que passaient les décennies, la mise à contribution des natifs eux-mêmes pour produire les récoltes spécifiques nécessaires aux économies européennes (du caoutchouc, du sucre et de l'huile de palme, allant jusqu'au sisal et aux graines d'arachide). L'État colonial avait besoin d'un contrôle absolu sur les ressources foncières de base et le meilleur moyen d'y parvenir était de devenir le propriétaire de la terre. Cette absence de distinction entre le contrôle et la tenure perdue dans les relations foncières observées dans les économies agraires (et les dictatures). Comme il sera développé au chapitre 5, la « réforme » des relations foncières constatée dans le monde agricole et postcolonial actuel est autant (de manière inégale) une question de délégation des *pouvoirs* que de lever lentement le pied sur la suppression honteuse des droits fonciers des citoyens.

Pendant ce temps, le modèle d'expropriation ne demeurait pas stable, bien qu'à aucun moment il n'ait été complètement renversé ou reconstitué. Les années écoulées entre les deux Guerres mondiales ont constitué un grand tournant. Les entreprises coloniales avaient évolué en États autonomes *de facto* (si ce n'est toujours coloniaux), nécessitant qu'ils deviennent des entreprises plus maniables à part entière. Au sein des pays colonisateurs, les comportements vis-à-vis du colonialisme et des pays colonisés évoluaient, ce qui se traduisait par la contrainte morale imposée à la Grande-Bretagne et à la France en tant que pouvoirs autorisés « à veiller à un traitement juste des natifs vivant sur les

territoires sous leur contrôle»²⁹ et parfois sévèrement critiqués en cas d'échec.³⁰ Le dernier acte débuta avec la fin de la Seconde Guerre mondiale, notamment suite à la participation massive des africains à l'effort de guerre pour le compte de leurs colonisateurs et parallèlement à l'intégration évidente de leurs élites au processus de transformation capitaliste. Pour ces deux raisons, l'interprétation faite des droits fonciers des natifs a évolué, comme cela sera souligné ultérieurement.

Toujours est-il que les premiers concepts juridiques en matière d'expropriation furent conservés. En bref, le schéma juridique avait été affiné au cours des différents siècles en Asie, en Amérique et dernièrement en Australasie et fut en temps voulu appliqué à la colonisation de l'Afrique au XIX^{ème} siècle. Trois éléments étaient impliqués.

Premièrement, toute revendication par les chefferies de souveraineté sur le territoire local pouvait être anéantie par l'impossible cohabitation entre deux pouvoirs souverains sur la même terre, rendant « logique » que la priorité soit accordée au colonisateur conquérant (« le droit de la découverte »).³¹

Deuxièmement, étant donné que les communautés de natifs sur l'ensemble des continents semblaient partager des droits au sein de leurs domaines respectifs (et qu'elles semblaient même considérer Dieu comme le propriétaire ultime de la terre) et étaient incapables d'aliéner ou de vendre leurs droits à l'instar du système de marchandisation foncière en Europe (« bien immeuble »), il pourrait être « supposé » qu'elles n'étaient que de simples occupants et utilisateurs et que la terre elle-même était réputée être sans propriétaire (*terra nullius*).³²

Troisièmement, pour apaiser les consciences des colonisateurs quant à la survie des natifs, afin de soutenir leur production utile (et de maintenir la paix), leur utilisation de la terre à des fins de culture devaient être reconnue, au moins à un degré minimum, comme une occupation tolérée. Fort heureusement, les restric-

29 Article 23(b) du Pacte de la Société des Nations, 28 juin 1919.

30 Par exemple, les britanniques furent fermement réprimandés par la Commission permanente des mandats de la Société des Nations en 1920, suite au passage du Tanganyika Order in Council Law [Ordre-loi du Tanganyika] pour « avoir manqué à respecter le principe selon lequel ils n'avaient été investis que d'un fidéicommis et de pouvoirs de gestion et non pas de la possession de la terre », un fait que les britanniques ne reconnurent pas officiellement avant 1930 (Chidzero, 1961, Alden Wily, 1988).

31 Cette thèse a été développée avec le plus grand soin dans le cadre de l'arrêt rendu par le magistrat Marshall de la Cour suprême des États-Unis d'Amérique en 1823, dans le cadre de l'affaire Johnson and Graham's Lessee v. William McIntosh (pour plus de détails, voir Alden Wily, 2007 ; 256 ff), mais elle trouve également une origine dans un arrêt de Conseil privé rendu en 1722, ce dernier s'appuyant sur un traitement plus ancien de la question des droits coutumiers par les anglais en Irlande, dès le XI^{ème} et le XII^{ème} siècle. (McAuslan, 2006b, Cahill, 2007).

32 Le principe de *vacuum domicilium* (McAuslan, 2006a).

tions sur ce point pouvaient être justifiées au motif que la propriété exige d'être travaillée pour définir ses limites et avec l'idée associée que la terre qui n'est pas utilisée de manière utile est gaspillée,³³ la définition « d'occupation effective » et le concept attaché de « terrains vagues » prit forme juridiquement.³⁴ Ceci donna lieu à la doctrine adéquate de *vacuum domicilium*, « selon laquelle les terres non développées occupées par les populations pouvaient être considérées comme non mises en valeur et de ce fait être saisies en toute légitimité ».³⁵ Ces terres résiduelles, de toute évidence la grande majorité de chaque territoire colonial, revenaient, « à juste titre », à l'État colonial.

Limitations résultant du traitement ambivalent des terres indigènes

La stratégie susvisée présentait plusieurs inconvénients, lesquels, le moment venu, ont pris les Gouvernements successifs à leur propre piège. Car en échouant à reconnaître légalement l'existence des droits de propriété coutumière, ces derniers pouvaient être difficilement éteints. Ceci ne pouvait dans la pratique se produire que par le biais de procédures, qui indiscutablement supplantaient cet intérêt, comme par exemple, par l'enregistrement de la terre dans le cadre d'une pleine propriété ou d'un droit similaire. Le fait de déclarer les terres non enregistrées sous l'autorité ou la garde de l'État n'était pas vraiment suffisant. Par conséquent, avec le temps, dans certains cas extrêmes, des terres non enregistrées clés ont pu être déclarées comme n'étant pas simplement des domaines publics, mais la propriété privée de l'État. Le Cameroun a emprunté cette voie.

71

Le problème de l'antériorité précoloniale s'est également posé, dans le cadre duquel même les sociétés autorisées par la couronne à exploiter et à faire le commerce, ainsi que la création des premières enclaves de colonies européennes, avaient souvent procédé en achetant les terres appropriées, directement auprès des chefs. Il en fut ainsi partout et cela tant sur la côte est que sur la côte ouest de toute l'Afrique.³⁶ Outre les prix ridiculement bas généralement réglés, l'acquisition valait reconnaissance de ce que ces terres n'étaient pas entièrement dépourvues de propriétaire, ainsi que la position politique officielle coloniale aurait préféré de présenter la question.

33 Même au sein des États européens colonisés, tels que l'Irlande, la culture nomade était considérée comme une monopolisation peu pertinente de zones considérables.

34 John Locke élabora une théorie de la propriété fondée sur le travail à la fin du xvii^{ème} siècle, qui fut développée entre autres par J.S. Mills au cours du xix^{ème} siècle, ce qui explique cet aspect, mais qui est également potentiellement ancrée dans des paradigmes féodaux plus anciens et plus forts, en Europe, remontant en fait à l'époque de l'Empire romain.

35 McAuslan, 2006a.

36 Ainsi que cela a été décrit par Alden Wily, à paraître (b).

Chaque État colonial se prononça de façon spécifique sur les questions qui précèdent, mais de manière similaire comme on pouvait s'y attendre en fin de compte. Concrètement, la norme relative à la gouvernance foncière était double ; un système défini légalement fut mis en place, afin de réglementer l'expansion des colons et des missionnaires, souvent récalcitrants et qui s'accaparaient les terres, ainsi que pour placer l'État en tant que contrôleur, conjointement à des initiatives visant à identifier, exclure et gérer de diverses manières les zones de production et d'habitation des natifs. La « réserve des natifs » sous plusieurs formes apparut à compter des années 1930, en particulier dans l'Afrique anglophone.

Le cas du Cameroun

Le fondement de tous les éléments précédents au Cameroun est le fameux décret impérial allemand de 1896,³⁷ qui stipulait ce qui suit :

« Toutes les terres du Cameroun, à l'exception des terres pour lesquelles des personnes physiques ou morales, des chefs ou des communautés autochtones peuvent prouver la détention de droits de propriété ou d'autres droits réels, ou les terres sur lesquelles des tierces parties ont acquis des droits d'occupation par le biais d'accords antérieurs avec le Gouvernement impérial, sont considérées comme vacantes et dépourvues de propriétaire, et deviennent le domaine de la Couronne. Leur propriété appartient à l'Empire » (Article 1).

72

La procédure d'enregistrement au *Grundbuch* [livre foncier du régime allemand] fut établie afin d'enregistrer ces propriétés privées « probantes ». Des commissions foncières furent créées pour identifier et enregistrer les terres non occupées des natifs dans l'arrière-pays. Nous ne savons pas (du moins c'est le cas de l'auteur) dans quelle mesure cette procédure progressa avant la fin de la domination allemande (1886-1916).

Suite à son autorisation par la Société des Nations en tant que pouvoir obligatoire sur la majeure partie du Cameroun (1921), l'administration française conserva, tout en l'affinant, la procédure de reconnaissance de l'occupation des natifs. Celle-ci se composait d'un système visant à affirmer les droits des natifs (*constatation des droits des indigènes*) sur la base de règles coutumières (1932).³⁸ Les lois

37 Malheureusement, l'auteur du présent document n'a pu accéder directement à la traduction anglaise de cette importante loi, ni à celle de la législation française ultérieure adoptée dans les années 1930, comme évoqué brièvement. L'auteur s'est appuyée sur la littérature, et plus particulièrement sur les textes de Nguiffo et al., 2009, Eckert, 1994, ainsi que sur les commentaires que lui a aimablement transmis Jeremie Gilbert, consultant associé.

38 Eckert, 1994.

françaises au Cameroun furent modelées directement sur celles développées au Dakar pour la fédération de l'Afrique de l'Ouest française. La loi accordait une importance relative quant au fait que la terre soit cultivée ou non. Une fois de plus, l'auteur du présent document ne saurait dire si cette occasion volontaire de procéder à l'enregistrement des terres communautaires fut pleinement saisie. Eckert (1994) note qu'elle fut mince. Il peut être supposé que les communautés ignoraient cette opportunité, qu'elles la trouvaient trop onéreuse et complexe, ou présumaient que leur occupation était garantie sans cet enregistrement.

Une autre loi en 1938 organisa le domaine colonial de l'État.³⁹ Cette loi conservait le principe de 1896 concernant la présomption de propriété de l'État sur l'ensemble des terres « dépourvues de propriétaire » (*terres vacantes et sans maître*). De ce fait, toutes les terres qui n'entraient pas dans le cadre du système de « *constatation* » des droits coutumiers ou dans celui de la procédure d'enregistrement officiel, appartenaient à l'État.

La situation était en fin de compte similaire à celle du Cameroun britannique. Suite à la Grande Guerre, la Grande-Bretagne obtint la responsabilité de deux petites portions du Cameroun actuel situées à la frontière nord-ouest du pays avec le Nigéria (20 juillet 1922). Les protectorats britanniques du Nigéria du Sud et du Nord, établis en 1900, furent unifiés pour constituer le « Nigéria » en 1914, mais furent gouvernés dès le départ comme quatre provinces (et finalement, comme des États fédéraux). Les parties du Cameroun furent intégrées au Nigéria de l'est, qui disposait de son propre Gouverneur et en 1951 furent placées sous la responsabilité du Conseil national du Nigéria et du Cameroun. Entre autres, l'intégration de ces régions eut pour conséquence un afflux d'individus en provenance du Nigéria, ce qui entraîna un conflit en matière de tenure entre les autochtones et les immigrants, qui persiste encore à l'heure actuelle.⁴⁰

Les lois de la colonie du Nigéria et notamment le droit foncier, furent appliquées au Cameroun britannique. Concernant les droits des natifs, nous constatons un long passif de contradictions bénignes et initialement des traitements différents de la tenure sur les côtes, puis dans le nord de l'arrière-pays.⁴¹ Le droit et les titres des natifs dans le cadre du droit coutumier furent reconnus dès le départ, l'ordonnance de 1903 sur les domaines publics autorisant le Gouverneur du Nigéria du Sud à acquérir des terres à des fins d'intérêt public, à la condition de verser des indemnités. L'ordonnance de 1910 sur les droits des natifs et

39 Décret du 12 janvier 1938 et son arrêté d'application du 31 octobre 1938.

40 Nuesiri (non daté). Le problème se reflète dans de nombreux pays sur les côtes de l'Afrique de l'Ouest.

41 Respectivement, le Nigéria du Sud, y compris le Lagos Island, achetés séparément à l'origine par les britanniques, et le Nigéria du Nord.

la terre faisait des provinces du Nord les terres des natifs, idée qui fut reprise dans la législation de 1916 pour l'ensemble de la colonie. Dans le même temps, les terres des natifs furent soumises au contrôle et à la disposition ultimes du Gouverneur et « devaient être détenues et gérées pour le bénéfice commun des natifs et aucun titre relatif à l'occupation et à l'utilisation desdites terres ne devait être valable sans le consentement du Gouverneur » (Articles 1 et 4). Les natifs, tout comme les étrangers, pouvaient se voir attribuer des droits d'occupation légaux par le Gouverneur. Dans l'ensemble, la politique au Nigéria était de ne pas interférer avec les droits des natifs dans la mesure du possible. Les disputes les plus graves opposaient les chefs à leur peuple et concernaient l'aliénation de la terre. Une affaire importante, entendue par le Conseil privé de Londres en 1921, vint confirmer que les chefs n'étaient que les fidéicommissaires des propriétaires (à savoir, des communautés) et que la propriété communale méritait le respect à ce titre lors des expropriations pour cause d'utilité publique ou lors de ventes.⁴² L'arrêt du tribunal était également important car il clarifiait le fait que l'établissement par les britanniques de la souveraineté et la fixation de titres radicaux pour la terre étaient relativement différents des droits de propriété sur la terre, tels que détenus par les natifs, qui étaient encouragés à poursuivre l'attribution et la gestion des droits comme le dictait la coutume. Ceci confirmait les décisions de justice antérieures rendues au sein de la colonie en 1912 et 1915, selon lesquelles la cession de Lagos Island et du Nigéria du Sud laissaient les droits de propriété des familles et des communautés « totalement intacts ». « Un simple changement de souveraineté ne doit pas être considéré comme un élément perturbant les droits des propriétaires privés ».⁴³

74

Il fut en outre reconnu que les terres communautaires ne se limitaient pas aux fermes. Ce fut dans le cadre de l'acquisition obligatoire à des fins d'utilité publique, et du versement d'indemnisations que le facteur de détermination classique « d'occupation effective » entra en ligne de compte. L'arrêt de 1921 confirma qu'en vertu de la loi de 1903, « aucune indemnisation ne doit être versée pour les terres inoccupées, à moins qu'il ne soit prouvé que, pendant au moins six mois au cours des dix années précédant cette notification, certaines formes d'usage bénéfique en aient été tirées ».⁴⁴ Ceci correspondait davantage à la législation française, en vigueur dans le Cameroun français voisin.

42 Arrêt rendu par le Vicomte Haldane dans l'affaire opposant Amodu Tijani et le Secrétaire, Provinces du sud du Nigéria, au sein du Conseil privé de sa Majesté le 11 juillet 1921.

43 Ibid.

44 Ce n'est que bien plus tard et plus particulièrement après l'Indépendance, à travers notamment de la loi de 1978 sur la mise en valeur des terres (*Land Use Act*), que les droits coutumiers furent rognés de manière spectaculaire dans l'ensemble du Nigéria du fait de la nationalisation concomitante de l'ensemble des terres et de l'autorité sur la disposition des terres, attribuées aux Gouverneurs militaires de l'État. Cette loi fait aujourd'hui l'objet d'un réexamen sous la pression du public. Voir Alden Wily, publication à paraître en 2010 (b), pour plus de détails.

Dans la pratique, avec l'augmentation de créations de forêts classées et du nombre de demandes pour des domaines de l'État ou domaines fédéraux, conjointement à l'émission de permis d'exploitation minière, les terres communautaires commencèrent à être affectées, même celles situées dans les régions du Cameroun actuel.

Dans les années de la Seconde Guerre Mondiale, la situation tant au Cameroun britannique qu'au Cameroun français était permissive dans le cadre de la loi et discriminatoire dans la pratique. Les droits coutumiers n'avaient jamais été éteints et l'enregistrement volontaire de ces derniers était prévu, bien que peu encouragé ou facilité et laissant le statut de cet enregistrement en tant que droits privés dans une certaine incertitude. L'existence des normes coutumières était reconnue et celles-ci étaient nécessairement le facteur déterminant des relations foncières au niveau local. Ceci fut volontairement enregistré, bien qu'exprimé par le biais de dispositions symboliques dans la loi foncière et aucunement incité ou facilité. Il en fut de même pour l'enregistrement, censé permettre à des communautés entières s'assurer la propriété de leurs terres, mais qui s'articulait autour de la présomption selon laquelle l'enregistrement emportait un titre de propriété individuel pour un africain sur l'habitation ou la ferme acquise par ses soins.

Les intérêts des élites urbaines contribuèrent à une telle orientation. Celles-ci exigeaient, pendant les années 1950, de pouvoir bénéficier du même accès aux procédures d'enregistrement des propriétés privées que les communautés de colons. Les relations rurales et urbaines étaient également fragmentées, avec une attention croissante sur la protection des parcelles d'habitation urbaines. Le droit de l'*immatriculation* demeura concentré sur les exigences des colons et la procédure d'enregistrement discriminatoire en leur faveur. Nguiffo et al. (2009) constatèrent que la loi exposait des conditions d'enregistrement différentes des zones agricoles pour les concessionnaires (européens) et les communautés : les concessionnaires devaient uniquement apporter la preuve de la mise en valeur de 30 % de la zone requise, conformément aux dispositions d'un arrêté du 7 avril 1949, alors que les communautés, quant à elles, devaient prouver que la majorité de la terre était mise en valeur (défrichée).

75

La loi 59-47 du 17 juin 1959 portant organisation domaniale et foncière constituait la synthèse des multiples contradictions. Cette loi devait demeurer en vigueur jusqu'en 1914, date de son remplacement par une autre loi. Les principaux articles de la loi n° 59-47 du 17 juin 1959 sont fournis à l'annexe A des présentes. Ils viennent démontrer que :

a. L'intention n'était pas vraiment de relâcher l'emprise de l'État sur la propriété foncière en général ;

- b. la distinction entre le domaine public artificiel et celui naturel fut établie avant l'Indépendance, tout comme la capacité de l'État à extraire les domaines publics de son propre domaine privé;
- c. il était admis que les droits coutumiers existaient et qu'ils étaient détenus individuellement ou collectivement;
- d. les droits coutumiers existaient légalement, même lorsqu'ils n'étaient pas enregistrés, confirmant que le domaine public n'incluait pas les domaines détenus sous le régime coutumier, à moins qu'ils n'aient été obligatoirement acquis ou transmis par l'État;
- e. dans le même temps, ces droits n'équivalaient pas à la propriété privée, en ce que la propriété privée était (indirectement) définie comme un domaine qui peut être vendu et qui est effectivement occupé, ce qui limitait l'utilisation de ce terme aux terres supportant des bâtiments ou cultivées;
- f. si un domaine coutumier présentait ces caractéristiques, il pouvait être transformé en droit réel de propriété immobilière dans le cadre de la procédure d'enregistrement, et pour cela il faut démontrer que les terres ont été développées, ce qui exclut les terres communales, et
- g. la loi interdisait toute transaction des droits coutumiers en dehors des normes coutumières, à moins que la propriété ne fut enregistrée (articles 3-6).

76

En bref, le terrain était préparé pour la fameuse loi de 1974. Le drame pour les communautés rurales modernes est que l'État indépendant n'entreprit aucune démarche pour remédier aux défauts du régime colonial et pour consolider l'expropriation dans le cadre de cette promulgation. Les quelques privilèges importants accordés par la loi coloniale furent balayés, avec, comme démontré précédemment, apparemment une attention symbolique vis-à-vis de la réalité où la plupart des domaines du pays étaient régis par les normes coutumières en vigueur.

Post-indépendance

La matérialisation du capitalisme et la marchandisation de la terre au sein de la communauté africaine jouèrent un rôle majeur. À la fin des années 1960, l'enregistrement des propriétés privées pour des individus et sous la forme de titres absolus était devenu un Saint Graal. La communauté internationale y joua très probablement un rôle, en encourageant le Gouvernement du Cameroun à adopter le type de loi foncière qu'elle choisit (de la même manière qu'elle l'incita à adopter, dans les années 1980, des mesures extraordinaires pour les ressources naturelles, dans le cadre d'un programme d'ajustement structurel, affectant de façon considérable le régime foncier des forêts). Au cours des années 1960 et 1970, les Nations Unies (principalement le PNUD et la FAO), ainsi que la Banque mondiale, se concentraient sur les avantages de l'individualisation, l'attribution

des titres de propriété et l'enregistrement des terres rurales au profit des agriculteurs novateurs et des entrepreneurs (les élites). L'enregistrement individuel des terres productives était le seul mode de sûreté immobilière offert par les nombreuses lois sur l'attribution des titres de propriétés foncières préconisées dans le monde agraire et qui présentaient une similitude peu commune. Aucun droit collectif n'était attribué et les intérêts de la majorité des pauvres étaient plus ou moins écartés délibérément, l'hypothèse étant que le surplus de main-d'œuvre migrerait vers les villes, afin de participer à l'industrialisation.

Il est nécessaire de rappeler la corrélation entre le peu de respect accordé aux droits coutumiers et la manière dont l'État camerounais a été en mesure de se maintenir en tant que propriétaire foncier majoritaire, l'un étant d'ailleurs la conséquence de l'autre. Si les droits de la communauté avaient été davantage défendus et accordés et ce plus particulièrement pendant les années 1950 et 1960, la majorité des forêts et des autres actifs traditionnellement collectifs seraient à l'heure actuelle reconnus comme la propriété de la communauté.

Les camerounais détenant des terres non enregistrées (et notamment pratiquement tous les propriétaires coutumiers) n'ont depuis plus qu'un recours pour garantir leurs droits et ce uniquement lorsque leurs droits coïncident avec une agriculture et une occupation sédentaire. Aucun moyen légal leur permettant de garantir leurs terrains communaux n'a été mis à leur disposition, pas plus que la procédure d'enregistrement pour cette minorité de terres « effectivement occupées » n'a été simplifiée, rendue plus accessible, moins onéreuse ou plus rapide. C'est sans surprise que nous constatons que l'enregistrement est toujours rarement utilisé par la majorité des pauvres. Dans tous les cas, les seules terres que ces derniers peuvent garantir sont celles supportant des habitations ou des fermes et non pas les propriétés communautaires, telles que les prés, les pâturages, les zones boisées ou les forêts communautaires. Ils ne cessent de perdre systématiquement leurs propriétés coutumières, notamment dans le cadre des décisions relatives au secteur forestier. Le consentement des autorités traditionnelles n'est même pas requis avant que cela ne se produise (comme cela est le cas au Ghana, en Libéria et au Nigeria). Comme évoqué [ultérieurement], le manque d'autorité des collectivités locales constitue un handicap supplémentaire pour la protection des droits fonciers existant qui peut être tirée du droit foncier.

9. La législation moderne en matière de ressources naturelles tire pleinement avantage d'un droit foncier injuste

Le chapitre qui suit illustre la manière dont le droit forestier a pu tirer avantage des faiblesses des lois foncières de 1974, afin de maximiser les développements commerciaux encouragés et contrôlés par l'État, aux frais des droits du peuple.

Une brève allusion est ici faite aux lois sur l'exploitation minière et le gaz (texte clé en annexe A).

Spécifiquement, la loi sur l'exploitation minière (loi n° 2001-1 de 2001 portant Code minier) protège uniquement les propriétés privées immatriculées de l'exploitation minière, en utilisant les termes du droit foncier pour définir le concept de propriété privée (texte disponible à l'annexe A). Ceci rend toutes les terres coutumières et notamment les domaines forestiers, vulnérables à l'exploration ou à l'exploitation minière. Une meilleure protection est accordée afin de limiter les dommages causés aux forêts (articles 74, 2^{ème} alinéa, 85 et 63). Les dispositions fournissent aux Ministres en charge des forêts et de la faune la base juridique nécessaire en vue de limiter l'exploitation minière des forêts et des réserves, un pouvoir qui ne semble pas être très utilisé. Le fait que l'État remplisse si souvent le rôle de propriétaire légitime du domaine devant faire l'objet d'une exploitation minière et d'organisme de régulation des locations à bail donne lieu à un conflit d'intérêt classique qui ne trouve aisément de résolution que dans le secret d'un coup de force politique au sein de l'État.

78 Les communautés affectées ne disposent pas d'une telle prérogative légale pour limiter l'exploitation minière ou pour soumettre cette dernière à des conditions. Le détenteur d'un titre minier est tenu de maintenir une distance de 50 mètres entre son site et les habitations ou les lieux sacrés, sauf autorisation du propriétaire (article 62). Cependant, le propriétaire légal, dans le cas de la plupart des terres détenues sous le régime coutumier est comme nous le savons, l'État. L'article 73 stipule que le propriétaire du sol *ou le détenteur des droits fonciers coutumiers ou d'occupation* (emphase de l'auteur) a droit à une indemnité pour occupation de son sol par le titulaire d'un titre minier. « L'intérêt de la communauté » est même mentionné comme un facteur à étudier, mais ce point n'est pas développé et dans la pratique, est facilement éludé (articles 76 et 77).

Le droit afférent aux gazoducs (le décret n° 97/116 de 1997 et le Code gazier (loi 2002-013 de 2002)) veille avec rigueur à ce que les terres requises soit expropriées (ou saisies, s'il ne s'agit pas d'une propriété privée, ou si elles sont déjà la propriété privée de l'État). Les droits sont ensuite attribués à des sociétés sous la forme de servitudes et de droits d'occupation. Le domaine privé des individus vivant en dehors de la zone de servitude doit faire l'objet d'une « négociation à l'amiable entre le détenteur et les propriétaires » (loi portant régime du transport par pipeline des hydrocarbures en provenance des pays tiers, article 37)), ce qui implique que la société peut acquérir ce domaine. Les propriétaires fonciers coutumiers ne disposent pas d'une telle option : ils peuvent être expulsés et/ou recevoir une indemnisation minimale, mais dans la mesure où le Gouvernement possède/détient la terre, ils ne peuvent pas la vendre à la société eux-mêmes.

La législation afférente au secteur minier, gazier et des gazoducs accorde une protection minimale à ceux dont les terres s'en trouvent affectées.

10. Le faible développement des collectivités locales constitue une entrave à l'attribution de droits fonciers coutumiers

En dernier lieu, un commentaire doit être fait sur le mode de gouvernance des relations foncières coutumières et en particulier sur le degré de présence au niveau local des institutions décentralisées, modernes et démocratiques pour contribuer à la protection et à la réalisation des droits.⁴⁵ De nos jours, un des soucis majeur en Afrique est constitué par la question de savoir de quelle manière démocratiser le gouvernement, de sorte à accorder un pouvoir réel aux citoyens, et dans ce cadre, un rôle aux autorités traditionnelles.

Il n'est guère utile d'expliquer clairement la relation entre les deux. À moins que les autorités traditionnelles ne soient pleinement habilitées au sein de leurs communautés en qualité de détenteurs de pouvoirs et que ces pouvoirs soient ancrés dans la loi, représentent indiscutablement leurs électeurs et soient véritablement inclusifs dans leurs normes de gouvernance, elles sont difficilement un centre d'attention logique pour la gouvernance moderne. La mention de l'inclusion ne peut être prise à la légère, en particulier lorsqu'il existe des relations similaires à celles de l'époque féodale, comme dans le cas du clientage des chasseurs-cueilleurs, extrêmement pauvres, par rapport aux groupes sociaux plus forts présents dans les environs. Ces groupes sont confrontés à un inconvénient supplémentaire : ils agissent par consensus plutôt qu'en investissant une seule personne de pouvoirs aux fins de les représenter (par exemple, un chef), et ils peuvent trouver des normes où le cas est doublement aliénant. Les femmes et les nouveaux venus au sein de la communauté peuvent également trouver le fait d'être représentés par un chef comme non inclusif.

Par conséquent, la plupart des États africains modernes ont réalisé qu'une autorité au niveau de la communauté ou du village est mieux ancrée dans un organe élu, même si ceci inclut initialement les autorités traditionnelles ex officio (par exemple, dans le cas du Botswana, du Malawi et du Lesotho). Ceci à son tour exige une prescription rigoureuse quant à la manière dont les conseils municipaux sont élus et notamment concernant les mesures spécifiques visant à garantir que les groupes qui sont normalement exclus puissent bénéficier d'une véritable représentation.

45 S'inspirant de l'expérience dans plus de 30 États, il s'agit d'un important point de discussion dans Alden Wily, à paraître (b).

Un avantage spécifique des collectivités locales au niveau communautaire est qu'elles peuvent facilement servir d'entité légale investie de droits communaux et/ou (de préférence) agir en qualité d'administrateur foncier légal des relations foncières communautaires.⁴⁶

Il n'existe pas d'autorités communautaires instituées, guidées et protégées en vertu de la loi (par exemple, sous la forme de conseils de villages) au Cameroun. Les communautés sont par conséquent incapables d'exercer un pouvoir significatif sur leurs propres ressources locales et leur vie économique et sociale de manière que les tribunaux soient tenus de faire respecter.⁴⁷ Ce qui signifie qu'il n'existe pas d'entité légale qui pourrait être investie de sa propriété en l'absence d'un droit foncier qui prévoit directement un droit foncier communal officialisé, ou qui pourrait être investie de pouvoirs de réglementation de manière légale. Pour cette raison, la loi forestière de 2004 et le Manuel des procédures subséquent durent faire appel à un éventail de concepts juridiques imparfaits dans lesquelles ancrer la gestion forestière communautaire.

Les autorités traditionnelles existent bel et bien et ont une influence considérable sur les questions sociales et internes, mais uniquement sous l'égide des autorités gouvernementales, qui prennent des décisions à un niveau supérieur. Les collectivités locales agissent uniquement à un niveau régional et subdivisionnaire ou au niveau des arrondissements (voir encadré n° 2). Ces Conseils locaux (ou Conseils ruraux) sont récents, et sont handicapés par l'autorité parallèle exercée par les préfets nommés par le pouvoir présidentiel et les fonctionnaires des Ministères du Gouvernement.

80

Encadré n°2 – Le régime de gouvernance au sein des zones rurales du Cameroun

Décentralisation du Gouvernement

Le système de gouvernance du Cameroun est extrêmement centralisé, bien qu'il existe au niveau local et subdivisionnaire des agents en poste dans différents bureaux. Sous l'autorité du Président et du Gouvernement national, le pays est composé de 10 régions semi autonomes. Chacune est dirigée par un Gouverneur nommé par le Président et disposant

46 Alden Wily, 2003a, traite de la gestion et de l'administration foncière en Afrique sub-saharienne.

47 Les Comités de développement des villages sont souvent institués en communautés rurales mais ne sont pas des entités légales habilitées à prendre des décisions juridiques ou dotées de pouvoirs régulateurs, tel que cela est attendu dans l'institution de conseils municipaux.

de vastes pouvoirs. Les régions sont subdivisées en 58 divisions ou départements, dirigées des officiers divisionnaires, nommés par le Président et connus sous la dénomination de Préfets. Ces divisions sont à leur tour subdivisées en sous divisions ou en arrondissements, à la tête desquels sont placés des officiers divisionnaires adjoints (Sous-préfets). Le pays compte environ 400 sous divisions. Les districts sont les plus petites sous divisions et sont gérés par un Chef de district. Ils ne sont pas établis dans toutes les divisions.

Les Conseils agricoles

Un système de collectivités locales a également été mis en place. Celles-ci regroupent dix Conseils régionaux élus (communes) et près de 400 conseils, partageant les mêmes frontières en guise de sous divisions (arrondissement). Les conseils élus sont présidés par un Maire. Dans la pratique, le Sous-préfet, qui est le représentant du Président, dispose de plus de pouvoirs que le Maire. Les maires ont eux-mêmes moins de pouvoirs que les bureaux techniques établis au niveau divisionnaire et sous divisionnaire et dont le personnel (par exemple, les agents forestiers) est placé sous l'autorité des ministères respectifs.

Les collectivités locales constituent une nouvelle structure au Cameroun. Elles sont apparues en 1994, représentées par des Maires de municipalités nommés par le Président au sein de 16 villes du Cameroun. Des conseils agricoles présidés par des représentants de l'État ont également été créés. Une loi plus démocratique a été adoptée 10 ans après (loi n° 2004-17 de 2004 d'orientation de la décentralisation). Celle-ci établissait les dix Conseils régionaux et 400 Conseils au niveau des sous divisions/des arrondissements. Des conseillers sont élus. On en dénombre de 25 à 61, selon le nombre d'habitants. Les secteurs de moins de 50 000 habitants s'en sortent mieux avec un conseiller élu pour 2 000 personnes, tandis que les secteurs de 300 000 habitants peuvent élire uniquement 41 conseillers. Des exemples documentés des trois conseils agricoles au sein des zones boisées montrent que ces derniers regroupent respectivement 25, 46 et 11 villages, avec une variation également spectaculaire par personne (0,1 hectare par personne, 1 hectare par personne et 50 hectares par personne (Oyono et al.2009)).

Les Conseils locaux disposent de pouvoirs limités, dans la mesure où ces derniers sont concomitants aux pouvoirs de l'État exercés par les représentants du Président et du Gouvernement (article 15, 2^{ème} paragraphe). Les membres du personnel sont issus des administrations centrales et leur budget dépend des fonds versés par l'État. La loi de 2008, la plus récente, met en place certaines mesures visant à limiter les pouvoirs dont sont investis les Préfets pour annuler, outrepasser ou entraver les décisions et les ordres du Maire du conseil élu.

La loi permet à l'État de transférer des biens et notamment des domaines nationaux à un conseil (article 20 et article 14 de la loi 2004-18 de juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes). Ce qui inclut les forêts des conseils, tel que prévu dans le cadre de la loi forestière de 1994. Les conseils sont également habilités à préparer des « programmes en matière de régime foncier ».

Les autorités traditionnelles

Il existe également des chefferies, conformément à un décret de 1977. Elles sont intégrées au système gouvernemental, à l'origine en tant que receveurs des contributions (ce qui n'est plus le cas à présent). Les chefferies continuent à endosser une double casquette, en ce sens qu'elles représentent à la fois leur population et l'État auprès du peuple. Les chefs sont nommés à trois niveaux, le plus élevé étant l'équivalent de chef de canton à un niveau subdivisionnaire, ce dernier étant le seul niveau à recevoir une aide financière du Gouvernement. Autrement, les chefs sont rémunérés sous la forme de dons offerts par les villageois, en contrepartie des litiges résolus et de la prestation d'autres services sociaux.

Comme cela est généralement le cas sur l'ensemble du continent africain, l'une des formes de litige les plus communes concerne la propriété foncière. Les chefs gouvernent conformément au droit coutumier local, les plus âgés faisant office de conseillers. Les normes et lois coutumières posent problème lorsque plusieurs ethnies sont impliquées et que l'une est subordonnée à l'autre, ce qui est généralement le cas en ce qui concerne les relations sociales entre les fermiers et les personnes habitant dans les zones boisées.

Les hauts fonctionnaires du Gouvernement et des collectivités locales s'appuient largement sur le chef pour instruire, informer ou gérer la population. Pratiquement aucun projet ne peut commencer sans son soutien. Toutefois, les chefs ne sont pas reconnus officiellement dans toutes les parties du pays et leur présence est plus rare au sein des zones boisées. Il existe partout des chefs locaux, mais les communautés pauvres ne disposent pas des fonds nécessaires pour obtenir une reconnaissance officielle.

Chapitre 3

De quelle manière le droit forestier aborde-t-il les droits fonciers coutumiers ?

Cameroon



I. Le contexte

Les ressources

On retrouve des forêts sur plus de la moitié du Cameroun, toutes catégories comprises.⁴⁸ Le droit forestier s'applique à tous les types de forêts, y compris la savane boisée et celle forestière, situées dans la moitié nord du pays. La loi se concentre principalement (ainsi que la doctrine y afférente) sur les forêts présentant un potentiel en termes d'abattage à des fins commerciales. Ces forêts se cantonnent, pour la plupart, aux forêts humides du sud et du sud-ouest. Cette région englobe entre 17,5 et 23,8 millions d'hectares, selon les critères sur lesquels on se fonde, l'étendue de la déforestation constatée et la date des informations dont on dispose, mais on peut considérer, sur un plan général, qu'elle comprend approximativement la moitié du pays.⁴⁹ Les terres correspondent, du point de vue administratif, à six des dix régions du Cameroun et à 163 des 355 Communes rurales possédant une existence officielle.

85

48 Le pays peut être divisé en sept écosystèmes forestiers congo-guinéens, incluant des steppes arbustives (4 150 000 hectares), la savane boisée (6 000 000 hectares), la savane forestière (11 500 000 hectares), des forêts semi caduques (8 500 000 hectares), des forêts transitionnelles (9 500 000 hectares), des forêts persistantes (7 600 000 hectares) et des mangroves côtières (250 000 hectares) (Foahom, 2001).

49 Comparer, par exemple, les données relatives aux forêts dans Foahom, 2001, Banque mondiale, 2006, Mbile et al., 2009, Oyono et al., 2009. Les estimations quant aux zones forestières, l'étendue de la déforestation et l'origine de cette dernière (exploitations agricoles, abattage des arbres, ramassage de bois pour son utilisation en tant que combustible, etc.) varient énormément (Oyono et al., 2009).

L'importance économique des ressources forestières camerounaises façonne tant le droit que la politique y afférents. Du point de vue officiel, le secteur génère plus de 6 % du PIB du pays et emploie environ 45 000 personnes. Les entreprises d'abattage et de traitement industriels du bois ne cessent d'augmenter année après année, donnant lieu à au moins un tiers des exportations non pétrolières. Le Cameroun est l'une des nations qui produit et exporte le plus de rondins de bois tropical dans le monde.⁵⁰ Les forêts constituent, par ailleurs, une source incalculable de subsistance et de modestes revenus pour des millions de personnes, ce qui inclut, en gros, la plupart des 56 % de foyers camerounais considérés comme pauvres, les niveaux de pauvreté les plus importants étant enregistrés dans les zones forestières (à savoir, les provinces du centre, du sud et de l'est).⁵¹

Le droit

La loi forestière camerounaise remonte à 1973.⁵² Elle fut révisée en 1981 et appliquée en 1983,⁵³ s'attachant, à l'époque, à encadrer les activités d'abattage, bien qu'avec des exigences de transparence remarquablement faibles sur ce point.⁵⁴ La loi commença à être révisée en 1988, largement à la requête de la Banque mondiale, dans le cadre du Programme d'ajustement structurel, lequel avait conclu que le secteur forestier (crucial) devait être réformé. Des considérations environnementales, qui atteignirent un sommet dans le contexte de la Convention sur la diversité biologique de Rio (1992) y jouèrent aussi un rôle.⁵⁵

La nouvelle politique forestière qui en résulta en 1993 (révisée en 1995), s'est donnée d'autres objectifs. Ces derniers s'articulaient autour de la réduction de la déforestation et de l'augmentation de la participation du peuple à la réduction de la pression. La loi n°94-1 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche, transposa une telle politique au sein de la loi. Certaines évolutions sont intervenues depuis, par le biais d'une vingtaine de décrets, d'ordonnances et de circulaires, depuis 1995. Les textes pertinents en matière de

50 Banque mondiale, 2006. Amariei, 2005 propose des données différentes, avec jusqu'à 70 000 emplois dans le secteur, ce qui représente 10 % du PIB et 12 % des exportations globales. Morrison, 2009, avance un chiffre de 45 000 emplois (directs ou indirects), sur la base des données afférentes à 2003, 2006 et 2007. Oyono et al. 2009 font état des contraintes bureaucratiques qui empêchent d'évaluer avec exactitude les revenus issus de ce secteur.

51 Foahom, 2001, Oyono et al., 2009.

52 Ordonnance n°73/18 du 25 mai 1973 fixant le régime forestier national.

53 Loi n°81/13 du 27 novembre 1981, portant régime des forêts, de la faune et de la pêche.

54 Les années 1960 et 1980 ont été décrites comme ayant été dirigées par les élites politiques issues des autorités étatiques et de leurs familles, tant la gestion forestière comme la récupération de revenus étant alors des sujets tabou, non susceptibles d'être soumis à un débat social ou public (Oyono, 2005).

55 Foahom, 2001, Mbile et al., 2008, Banque mondiale, 2006.

propriété foncière coutumière sont répertoriés dans l'encadré n° 3 ci-dessous.⁵⁶ Ils incluent des instruments (I) qui réglementent le partage des revenus avec les communautés, (II) qui autorisent ces dernières à créer des zones de chasse, (III) qui renforcent les procédures relatives à la création des Forêts communautaires, (IV) une décision afférente à la procédure de classification des Forêts étatiques et municipales, ainsi (V) qu'une ordonnance de « préemption », qui accorde aux communautés le droit de limiter la délivrance des autorisations d'abattage (« Vente des volumes existants ») dans leurs communes. Quinze années se sont écoulées depuis la première promulgation de la loi et celle-ci se trouve, actuellement, en cours de révision (ce qui est à l'origine, entre autres, de la rédaction de la présente étude).

Encadré n°3 – Principale législation forestière en matière de propriété forestière coutumière

- Loi n°94-1 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche
- Décret n° 95/531/PM du 23 août 1995 fixant les modalités d'application du régime des forêts.
- Décret n° 97/283/PM du 30 juillet 1997 portant conditions d'application de certaines dispositions de la loi de finances n° 1997/1998.
- Arrêté conjoint n° 0122/MINEF/MINAT du 29 avril 1998 fixant les modalités d'emploi des revenus provenant de l'exploitation forestière et destinés aux communautés villageoises riveraines.
- Décision n° 253/D/MINEF/DF du 20 avril 1998 portant adoption du document intitulé « Manuel des procédures d'attribution et des normes de gestion des forêts communautaires ».
- Arrêté n° 029/CAB/PM du 9 juin 1999 portant création d'un Comité permanent de suivi de la mise en œuvre des résolutions de la Déclaration de Yaoundé sur la conservation et la gestion des forêts tropicales.
- 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° 99/781/PM du 13 octobre 1999 fixant les modalités d'application de l'article 71(1) (nouveau) de la Loi n° 94/01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche.
- Décision n° 1354/D/MINEF/CAB du 26 novembre 1999 portant

87

⁵⁶ D'autres documents importants de nature non législative incluent le Plan national d'aménagement du territoire, le Plan national d'action forestière de 1995, la Stratégie et le Plan d'action national de la biodiversité, en coopération avec le Fonds mondial pour la nature (WWF) de 2002 et le manuel publié relatif aux procédures d'attribution et des normes de gestion des forêts communautaires (2002).

procédure de classification de la forêt permanente du Domaine forestier de la République du Cameroun.

- Décret n° 2005/5/PM du 6 janvier 2000 portant création du parc national du Mbam et Djerem. Arrêté n° 0518/MINEF/CAB du 21 décembre 2001 fixant modalités d'attribution en priorité aux communautés villageoises riveraines de toute forêt susceptible d'être érigée en forêt communautaire.
- Décret n° 2001/1034/PM du 27 novembre 2001 fixant les modalités de recouvrements et de contrôle des droits, redevances et taxes relatifs à l'exploitation forestière.
- Lettre circulaire n° 677/LC/MINEF du 23 février 2001 suspendant l'exploitation industrielle des forêts communautaires.

Les résultats

Ceci étant dit, le Cameroun est généralement considéré comme un leader dans le secteur forestier, du moins dans la région du Bassin du Congo. Les domaines de ce succès proclamé incluent : (I) des développements visant à l'amélioration du traitement industriel du bois et par voie de conséquence, la réorientation des exportations, mettant un terme à la dépendance totale des rondins ronds ; (II) l'instauration d'un nouveau programme d'imposition forestière et de partage des revenus, qui comprend le déboursement de 40 % d'une nouvelle Redevance forestière annuelle au profit des collectivités locales (les Communes rurales) dans les zones forestières, et de 10 % supplémentaire directement aux villages riverains affectés ; (III) la mise en place, avec un soutien international, d'un régime de suivi des exploitations à des fins commerciales (abattage) ; (IV) des efforts importants, principalement dans le cadre des projets d'aide internationale du WWF et autres, afin d'accroître les aires forestières objets de conservation et (V) la mise à disposition des collectivités de possibilités de gestion et de droits d'usage (y compris à des fins commerciales) dans les zones forestières non permanentes, par le biais du régime des Forêts communautaires.

En pratique, les progrès accomplis se sont avérés inégaux, en raison à la fois d'un certain malaise de la part des officiels, d'un manque de compétences et d'une corruption persistante. On constate également une frustration du fait de la faiblesse de la gouvernance au niveau local et des capacités des collectivités, et de la forte dépendance du secteur forestier communautaire par rapport aux ONG internationales et locales.⁵⁷ Une forte controverse existe en ce qui concerne

57 Banque mondiale, 2006, Amariei, 2005, Brown, 1999, Brown et Schreckenber, 2001, MINEF, 2004, Mbile et al., 2008, Morrison, 2009.

(i) l'absence permanente de transparence dans le secteur de l'abattage, signalée à maintes reprises par la FAO et l'OIBT, ainsi que par l'ONG Global Witness, qui joue un rôle officiel en matière de suivi; (ii) l'échec du partage des revenus à atteindre, dans les faits, les communautés villageoises (comme indiqué plus récemment dans les rapports de l'Institut mondial des ressources); (iii) l'échec permanent à tenir suffisamment compte des droits des peuples autochtones résidant dans les forêts (les « Pygmées ») (voir, par exemple, FPP et CED) et (iv) par rapport au secteur forestier communautaire. Ceci a donné lieu à une abondante doctrine au fil des années, depuis ses débuts dans les années 1990, sous la houlette du DFID (Ministère britannique du développement international), avec une constatation croissante du fait que le modèle adopté pourrait ne pas constituer l'avancée initialement pressentie.

Durant une bonne partie de notre époque, la question de la tenure forestière n'a pas été prise en compte sérieusement tant par les donateurs que par ses défenseurs.⁵⁸ Face à des oppositions sur ce point, à l'occasion des ateliers continentaux sur la forêt communautaire parrainés par la FAO qui se sont tenus à Banjul, en 1999 et à Arusha, en 2002, des représentants avaient soutenu que la propriété foncière forestière était « impossible à établir » au Cameroun.⁵⁹ Pas plus tard qu'au mois de décembre de l'année 2008, alors que les directives concernant le secteur communautaire étaient en cours de révision, la question de la tenure forestière ne faisait pas partie de l'agenda y afférent⁶⁰ et elle ne s'est imposée que très récemment.⁶¹ La conférence internationale sur la tenure forestière, la gouvernance et les entreprises qui s'est tenue à Yaoundé au mois de mai 2009, pourrait bien s'avérer un point de basculement à cet égard. Bien que planifiée par des agences internationales, la réunion a été officiellement organisée par le ministère des Forêts et de la Faune du Cameroun (MINFOF).⁶² Même si nulle déclaration n'y a été faite, la première recommandation issue de la conférence a été que les pays de l'Afrique centrale et de l'Ouest fassent de la réforme de la tenure forestière une priorité, et place cette dernière au rang de question de développement national. L'ampleur de l'attention accordée par le Cameroun à cette question constitue l'un des enjeux majeurs de l'année 2010.

58 Le recueil de documents de travail de l'OD en constitue un bon exemple. Pour une vue d'ensemble de cette question, voir Brown et Schreckenberg, 2002.

59 Ces ateliers continentaux sont évoqués par la FAO en 1999 et en 2003. Voir également le résumé général sur le statut de la foresterie communautaire en Afrique à l'époque (Alden Wily, 2002a).

60 MINFOF, 2008.

61 Citons sur ce point la publication de Mbile et al., 2009, sous l'égide de l'Initiative des droits et ressources.

62 L'Initiative des droits et ressources et les partenaires de cette dernière (CIFOR, IUCN, ICRAF, Interooperation, GACF et FPP), avec l'assistance de LA COMIFAC, l'OIBT et la FAO organisèrent la réunion. Voir l'Initiative des droits et ressources et al., 2009.

II. La tenure forestière

La tenure forestière s'articule autour de l'acte fondateur constitué par la loi forestière de 1994, laquelle divise les forêts du Cameroun en domaine forestier permanent et non permanent. Ceci a été réalisé en se livrant à un exercice de zonage (*Plan de Zonage*). Près de la moitié des forêts humides tombent sous le coup de chacune des dites catégories. Le domaine forestier dit permanent recouvre 8,9 millions d'hectares de forêts de production et 2,6 millions d'hectares d'aires protégées. La base de production s'élève à environ six millions d'hectares dans les domaines forestiers permanents, organisés sous la forme d'Unités d'aménagement, sur lesquelles des concessions et des autorisations d'abattage annuelles sont accordées. Nul concessionnaire ne se voit attribuer, à titre individuel, une surface cumulée de plus de 200 000 hectares. Il existe une petite proportion supplémentaire de domaines productifs, en dehors du domaine forestier permanent, sous la forme des Forêts communautaires. Au mois de décembre de l'année 2009, ces dernières recouvraient 636 752 hectares, ou 3,2 % de l'ensemble de la zone forestière estimée.⁶³

Les encadrés n° 4 et n° 5 contiennent des renseignements sur la classification, l'utilisation et la propriété des forêts, telles que définies par la loi de 1994 *portant régimes des forêts, de la faune et de la pêche*.

90

Encadré n°4 – Classification des forêts selon la loi n° 94-1 de 1974

La loi forestière divise les forêts en domaine forestier permanent et domaine forestier non permanent (article 20).

Les *Forêts permanentes* (Domaine forestier permanent) comprennent les *Forêts domaniales* et les *Forêts communales* (article 21). Les Forêts domaniales englobent sept catégories d'aires protégées pour la faune (des parcs nationaux aux jardins zoologiques) et huit catégories de réserves forestières (des réserves écologiques intégrales aux périmètres de reboisement). Les forêts de production et de protection y sont incluses (article 24). Les forêts permanentes doivent couvrir au moins 30 % de la superficie totale du territoire national (article 22).

Les *Forêts communales* visent les mêmes objectifs que les Forêts domaniales, en ce qu'elles peuvent être classées pour des objectifs de protection, de récréation, de recherche scientifique ou toutes autres, mais également être

créées « pour l'exercice des droits d'usage des populations autochtones » (article 30). L'ensemble des forêts permanentes est doté de plans d'aménagement (articles 29 et 31).

Les *Forêts non permanentes* sont constituées de terres forestières susceptibles d'être affectées à des utilisations autres que forestières (article 20). Trois catégories de forêts y sont identifiées, à savoir : les *Forêts communales*, les *Forêts communautaires* et les *Forêts des particuliers* (article 34).

Les *Forêts des particuliers* sont des forêts plantées par des personnes physiques ou morales et assises sur leur domaine acquis (article 39) et concernant lesquelles les propriétaires sont tenus d'élaborer un plan simple de gestion.

Les *Forêts communautaires* sont celles qui font l'objet d'une convention conclue entre l'administration chargée des forêts et les communautés villageoises, lesquelles prévoient notamment la désignation des bénéficiaires, les limites de la forêt qui leur est affectée et des prescriptions particulières d'aménagement des peuplements forestiers et/ou de la faune (articles 37 et 38).

Les *Forêt communales*, quant à elles, sont toutes les autres forêts naturelles non permanentes et dont les Forêts communautaires sont retirées lors de leur création par le biais de la passation de la convention susvisée (article 35). Après reconstitution du couvert forestier, les anciennes jachères et d'autres terres ne faisant pas l'objet d'un titre de propriété, peuvent être considérées à nouveau comme forêts du domaine national (article 35, paragraphe 1, 3^{ème} alinéa).

91

Encadré n°5 – Exploitation locale des forêts et propriété des produits en résultant, au sens de la loi n° 94-1 de 1994

L'article 7 de la loi prévoit que les *propriétaires fonciers* disposent de **droits d'usage** concernant leurs biens. « L'État, les communes, les communautés villageoises, et les particuliers exercent sur leurs forêts et leurs établissements aquacoles, tous les droits résultant de la propriété, sous réserve de restrictions prévues par les législations foncière et domaniale et par la présente loi ». Les propriétaires fonciers au sens de la loi n° 74-1 de 1974 sont définis comme étant ceux qui détiennent des titres fonciers enregistrés. En pratique, ceci exclut la plupart des communautés.

Les plans d'aménagement des forêts permanentes (domaniales ou communales) définissant « les conditions d'exercice des droits d'usage par les populations locales conformément aux indications de son acte de classement » (article 29). En outre, « l'accès du public dans les forêts domaniales peut être réglementé ou interdit » (article 26, 2^{ème} et 3^{ème} paragraphe). Dans les forêts domaniales autres que de production, les prélèvements de certains produits forestiers sont autorisés lorsqu'ils sont « nécessaires à l'amélioration du biotype » (article 44, paragraphe 4).

Les produits forestiers sont définis comme ceux constitués, essentiellement, de produits végétaux ligneux et non ligneux, ainsi que des ressources fauniques et halieutiques tirées de la forêt (article 9, 1^{er} paragraphe). Les ministres chargés des forêts, de la faune et de la pêche peuvent, pour cause d'utilité publique, suspendre l'exercice du droit d'usage lorsque la nécessité l'impose, cette suspension obéissant aux règles générales de l'expropriation (article 8, 2^{ème} paragraphe), comme en matière de forêts communales ou de forêts de particuliers.

Les produits forestiers naturels désignés comme « spéciaux » (dont l'ivoire, les trophées d'animaux sauvages, ainsi que certaines espèces végétales, etc.) se trouvant dans toutes les formations forestières, y compris celles assises sur le terrain d'un particulier, appartiennent à l'État (articles 39, paragraphe 4 et 9, 2^{ème} paragraphe). L'autorisation d'exploitation y afférente doit être sollicitée dans le cadre d'une procédure de demande particulière (article 9, paragraphe 3).

Les Forêts communales peuvent être consacrées à l'exercice des droits d'usage des populations autochtones (article 30, 2^{ème} paragraphe), bien que « les produits forestiers de toute nature résultant de l'exploitation des forêts communales appartiennent exclusivement à la commune concernée » (article 32, 3^{ème} paragraphe).

L'exploitation d'une Forêt communautaire se fait pour le compte de la communauté concernée, mais « en régie, par vente de coupe, par autorisation personnelle de coupe, ou par permis, conformément au plan de gestion approuvé par l'administration chargée des forêts » (article 54).

Les produits issus des Forêts communales appartiennent à l'État, *sauf lorsqu'ils font l'objet d'une convention de gestion qui prévoit qu'il en soit autrement (comme en matière de Forêts communautaires)* (article 35, 2^{ème} paragraphe, 2^{ème} alinéa). Dans les forêts communales, les droits d'usage sont reconnus aux populations riveraines dans les conditions fixées par décret (article 36, 1^{er} paragraphe). Le Ministre chargé des forêts peut restreindre de tels droits, notamment en ce qui concerne « les pâturages, les pacages, les abattages, les ébranchages et la mutilation des essences

protégées ». Il peut également fixer la liste des dites espèces par arrêté (article 36, 2^{ème} alinéa).

L'exploitation des Forêts communales doit faire l'objet d'une autorisation ministérielle, mais dans certains cas de figure, une partie des revenus tirés de la vente des produits forestiers doit être reversée au profit des communautés riveraines (article 68, 2^{ème} paragraphe).

La chasse traditionnelle est autorisée sur toute l'étendue du territoire, sauf dans les Forêts domaniales pour la conservation de la faune et dans les propriétés des tiers, ou encore dans les zones tampons situées autour des aires de protection (article 86, 1^{er} paragraphe et article 104). La chasse traditionnelle n'est pas subordonnée à l'octroi de quelque permis ou licence que ce soit (article 87, 1^{er} paragraphe). La faune dont la chasse traditionnelle est autorisée ne comprend pas les espèces qui jouissent d'une protection pleine (classe A), ou celles devant faire l'objet d'une licence (classe B). Des zones cynégétiques peuvent être créées dans les forêts communales par le biais d'un plan conjoint avec les administrations chargées de la faune et des forêts (article 95).

Les produits forestiers de toute nature résultant de l'exploitation des forêts communales appartiennent entièrement aux communautés villageoises concernées (article 37, 5^{ème} paragraphe). De même, les communautés villageoises jouissent d'un droit de préemption en cas d'aliénation des produits naturels compris dans les forêts (article 37, 7^{ème} paragraphe). « Au titre de l'exploitation de leurs forêts, les communes perçoivent notamment le prix de vente des produits forestiers (...) » (article 67, 1^{er} paragraphe, 2^{ème} alinéa). L'arrêté n° 0518/MINEF/CAB du 21 décembre 2001 est venu confirmer ceci, ainsi que le fait que certains produits forestiers tels que l'ébène, l'ivoire, les trophées d'animaux sauvages ainsi que certaines espèces animales ou végétales (...) sont dits produits spéciaux et ne font pas l'objet du droit de préemption susvisé (article 3, 2^{ème} paragraphe).

L'exploitation des forêts s'exerce par le biais d'une convention d'exploitation forestière, qui porte sur une zone et une durée données (concession), ainsi que par la vente de coupe ou par des permis d'exploitation concernant des extractions spécifiques, incluant des autorisations personnelles de coupe (Chapitre III – Section II de la loi de 1994). Les communautés ne peuvent postuler que concernant cette dernière catégorie.

La loi réaffirme que le fait de détenir une des quatre autorisations d'exploitation ci-dessus ne crée aucun droit de propriété sur le terrain y afférent (article 62).

III. Conclusions

Les principales conclusions afférentes à l'impact de la loi forestière sur le régime foncier coutumier/communautaire sont présentées dans les développements qui suivent.

1. La loi forestière vient aggraver les abus contenus dans le droit foncier en ce qui concerne les droits fonciers coutumiers.

La loi forestière (loi n°94-1 de 1994, ainsi que le décret d'application de cette dernière, de 1995) s'en tient, sans surprise, aux dispositions de la loi foncière quant au traitement qu'elle réserve aux droits de propriété foncière communautaires (la propriété foncière coutumière). Elle tire autant de profit que possible de ces contraintes, afin d'affirmer le contrôle étatique sur cette ressource. Ce faisant, la loi verrouille des terres forestières essentielles par rapport aux revendications fondées sur les droits coutumiers. C'est ainsi qu'elle fait en sorte que les meilleures forêts du pays tombent sous le coup de son propre domaine privé, sous la forme d'un Domaine forestier permanent.

L'article 6 de la loi forestière dispose que le régime de propriété des forêts est défini par les législations foncière et domaniale, ainsi que par ses propres dispositions. Tel que nous l'avons évoqué, au sens desdites législations foncière et domaniale, ceci implique que toute forêt ne faisant pas partie intégrante des catégories décrites comme pouvant asseoir un droit de propriété privée ou comme appartenant au domaine public ou privé de l'État sont susceptibles d'être classées en tant que territoires nationaux. Ceux-ci se subdivisent, à leur tour, dans les catégories de terres occupées et non occupées. Le Gouvernement peut créer des droits de propriété privée sur les premières et assigner ou aliéner des terres en ce qui concerne les dernières.

La loi forestière va plus loin, puisqu'elle profite de l'occasion pour énoncer que toutes les Forêts domaniales relèvent du domaine *privé* de l'État (Article 25, 1^{er} alinéa). Les actes réglementaires (tels que les décrets, les arrêtés, les instructions, etc.) ne doivent pas se borner uniquement à fixer leurs limites géographiques et à les classer en fonctions des objectifs recherchés (la production, des buts multiples, etc.), mais ouvrent également « *droit à l'établissement d'un titre foncier au nom de l'État* » (Article 25, 2^{ème} alinéa). Aussi et de par leur définition légale, les Forêts domaniales constituent le domaine privé attribué de l'État (ou, *de facto*, la propriété privée du Gouvernement). L'ensemble des forêts classées selon la réglementation antérieure à l'entrée en vigueur de la loi de 1994 passa automatiquement à faire partie intégrante du domaine privé de l'État avec la promulgation de cette dernière (article 25, 2^{ème} paragraphe, 4^{ème} alinéa).

2. La création de la Forêt domaniale en tant que domaine privé de l'État représente un des plus graves abus perpétrés à l'encontre des droits fonciers coutumiers au Cameroun.

La gravité de cette mesure ne saurait être surestimée. De par cet acte, la loi forestière éteint les droits fonciers coutumiers de toute personne physique, famille ou communauté en ce qui concerne les Forêts domaniales. L'étendue de la perte y afférente mérite, elle aussi, d'être rappelée. En effet, aires protégées et zones de production confondues, les Forêts domaniales atteignent la superficie incroyable de 11,5 millions d'hectares, dont la plupart constituait, probablement, des terres à propriété communautaire.

3. Les fondements servant à asseoir l'extinction des droits et le processus y afférent apparaissent douteux.

La manière dont la loi forestière donne naissance aux Forêts domaniales semble constituer un fondement légal discutable, le tout par le biais d'une procédure douteuse. Ni la Constitution camerounaise ni la loi foncière *n'exigent* que les forêts nationales passent à faire partie intégrante du domaine privé de l'État. Par ailleurs, un tel état de fait ne s'accorde pas bien aux principes articulés au sein de la Constitution, tels qu'évoqués dans les développements ci-dessous.

95

La procédure y afférente apparaît, en tant que telle, douteuse. Il convient de rappeler sur ce point que pour que les terres puissent devenir le domaine privé de l'État/du Gouvernement, les droits acquis auraient dû être pris en considération, du moins dans une certaine mesure. Les propriétaires et les occupants de bonne foi peuvent prétendre à une indemnisation (Ordonnance n°74-2 du 6 juillet 1974, Article 7, 1^{er} paragraphe), mais doivent être en mesure, à de tels effets, de rapporter la preuve d'une *occupation effective*, sous la forme d'habitations, d'exploitations agricoles, de plantations, etc. Les propriétaires disposant de titres fonciers enregistrés sur des terres objets de classement en tant que parcs nationaux, réserves forestières ou autres, doivent se voir allouer une indemnisation, au sens des dispositions de la loi camerounaise relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique et aux modalités d'indemnisation (loi n° 85-09 du 4 juillet 1985). En principe, ceci couvre les terrains nus, ainsi que « toutes autres mises en valeur, quelle qu'en soit la nature » (article 7).

L'article 27 de la loi forestière se fait écho de ces dispositions. Malgré le fait d'avoir été rédigée 20 années après la loi foncière, elle ne fait pas avancer la procédure d'un iota, en matière foncière. Le Gouvernement n'y est même pas contraint de répondre aux réclamations communautaires formulées à l'encontre des propositions d'ampliation du Domaine forestier de l'État. Sur ce point, elle exige

uniquement que des dispositions soient adoptées afin « d'examiner et d'émettre un avis sur les éventuelles réserves ou réclamations émises par la population ou par toute personne intéressée, à l'occasion des opérations de classement ou de déclassement des forêts » (Décret 95/531/PM du 23 août 1995 fixant les modalités d'application du régime des forêts (article 19).

Une tentative en vue de l'amélioration de la procédure fut esquissée en 1999. En effet, la décision n° 1354/D/MINEF/CAB du 26 novembre 1999 fixe une procédure dite participative en vue du classement des forêts dans le domaine forestier permanent de la République du Cameroun. Hélas, elle ne contient rien de la sorte.

Tout ce que ce texte exige est que les populations locales affectées soient informées à l'avance des propositions et qu'elles aient la possibilité de présenter des réclamations concernant ces dernières. Le Gouvernement n'a pas à agir en tenant compte du point de vue local et le Ministre n'est nullement tenu de motiver ses décisions auprès des populations affectées. En réalité, l'instrument ne porte que sur la description des démarches devant être adoptées pour la diffusion, la collecte et le collationnement des points de vue. Le mode de traitement de ces derniers demeure à la seule discrétion du Gouvernement, ce qui rend absurde de présenter le processus comme participatif.

96

Une commission régionale composée de quatre fonctionnaires doit être créée afin d'effectuer des visites des zones affectées, y tenir des réunions (lesquelles « devraient durer une demi-journée chacune au plus par jour »), informer les populations des projets envisagés et de porter à leur connaissance qu'elles disposent d'un délai spécifique pour émettre des réserves ou oppositions au projet de classement. Une Commission basée à une échelle plus locale est chargée de collecter les points de vue exprimés. Elle est composée de sept membres (des représentants ministériels, des Maires et des « autorités traditionnelles locales ». Les infrastructures (les champs, les constructions, les habitations) doivent faire l'objet d'une localisation. Si des infrastructures se trouvent effectivement à l'intérieur des limites proposées, il existe deux alternatives : soit les limites devront être modifiées afin de les exclure du massif, soit « certaines infrastructures pourront faire l'objet d'une expropriation et d'une indemnisation » (Article 2.5 de la décision susvisée). La Commission régionale doit transmettre « un avis motivé » au Ministre chargé des forêts et de la Faune. C'est à ce dernier qu'il appartiendra d'adopter les décisions opportunes. Même en ce qui concerne les questions de procédure, il apparaît que la mise en œuvre s'avère défectueuse : bien souvent, les populations locales ne sont pas tenues informées des développements affectant leurs terres, ou des décisions finalement adoptées quant à la création d'un Domaine forestier de l'État sur leurs terres. Les pygmées consti-

tuent la population la plus affectée, souvent exclue de toute opportunité d'information ou de faire valoir son point de vue.⁶⁴

4. On n'empiète pas uniquement sur le droit de propriété foncière, mais également sur ceux d'accès et d'usage

Et doublant les torts d'un affront, s'agissant des aires de protection, la chasse (et voire la cueillette) est/sont souvent interdite(s).⁶⁵ En 2008, il existait dix parcs nationaux, sept réserves fauniques, deux sanctuaires de faune et 125 réserves forestières, couvrant environ quatre millions d'hectares du domaine forestier, de sorte que les pertes s'avèrent de taille.⁶⁶ Par ailleurs, seul le strict minimum est alloué en matière d'indemnisation. Les fonctionnaires reconnaissent avoir reçu instruction d'envisager le versement d'une indemnisation uniquement dans trois cas de figure, à savoir : dans les lieux où des plantations ont été créées (de café, de caoutchouc, etc.), où il existe des lieux saints et où les terres font l'objet d'un certificat foncier. « Nulle autre réclamation (cultures vivrières, terrains de chasse, forêts communautaires, etc.) ne parvient à apporter quelque modification que ce soit à une proposition de plan de zonage » (Lescuyer, 2007).

De plus, selon Lescuyer « bien que les réclamations des villageois ne soient jamais entièrement acceptées, en général, les autorités ne les rejettent pas toutes de prime abord ». La monnaie d'échange habituelle est constituée par la notion pratique des zones tampons. Leur identification stabilise la réduction de la zone forestière qui fait actuellement officiellement partie intégrante du domaine de l'État à une moyenne de 15 %. Ces zones tampons peuvent être utilisées pour des usages forestiers et agro forestiers, mais pas pour des implantations d'habitats. Mbile et Misouma (2008) ont pu comparer la création du Parc national Campo Ma'an sous un jour favorable à cet égard, avec la création, antérieure, du Parc national Korup, en 1986. Les droits coutumiers d'accès à la forêt et d'usage de cette dernière pourraient être soutenus, sur le plan légal, par le biais de leur incorporation dans les Plans de gestion des Parcs. Néanmoins, ces « privilèges » sont bien loin de la propriété coutumière légitime sur les terres et les ressources et constituent, par essence, une tromperie. En droit, même les droits d'accès et d'usage les plus insignifiants pourraient être retirés par des versions ultérieures du plan.

64 CED, 2008, Mbile et al., 1998.

65 FERN, 2006.

66 Les terres forestières représentaient 4 072 274 hectares, ou 20,74 % des aires forestières totales (Mbile et al., 2009).

5. Les Forêts communales constituent ce qu'il y a de plus proche à la propriété foncière pour les communautés, ce qui représente une piètre option

Les Forêts communales, y compris celles naturelles et celles plantées sont elles aussi, classées et font partie intégrante du Domaine forestier permanent. Comme les avis de publication concernant les Forêts domaniales, ceci a également servi en tant que preuve de titre de propriété – en l'espèce, de propriété des communes (article 30, 2^{ème} paragraphe). Dans un souci de clarté, la loi ajoute que « les forêts communales relèvent du domaine privé de la commune concernée » (Article 30, 3^{ème} paragraphe).

En pratique, seule une poignée de Forêts communales ont été créées, mais en raison de l'absence de restrictions quant à leur taille, elles représentent, en tout, une superficie de 372 669 hectares, ou 1,9 % de l'aire forestière totale.⁶⁷ Tout comme les Forêts domaniales de l'État, les droits locaux se chevauchent en général sur ces propriétés privées des communes. En raison du statut des Forêts communales en tant que propriété soutenue par des titres privés, la propriété coutumière s'est, elle aussi, vue éteinte par la création de ces avis de publication/certificats fonciers.

98

En outre et toujours dans les faits, les communautés n'ont pas conservé davantage de droits d'accès et d'usage. En effet, tel qu'indiqué aux encadrés n° 3 et n° 4 des présentes, bien que les Forêts communales soient créées pour l'exercice des droits d'usage des populations autochtones (Article 30), une telle disposition se voit immédiatement contrecarrée par une des dispositions suivantes de la loi, au sens de laquelle les produits forestiers de toutes natures résultant de l'exploitation des forêts communales appartiennent exclusivement à la commune concernée (article 32, 3^{ème} paragraphe).

Néanmoins, il existe une voie d'échappement. Les communes constituent des organismes élus ayant pour mandat de représenter la circonscription électorale rurale locale. Aussi, il pourrait être soutenu que, ne serait-ce que de manière très indirecte, les circonscriptions sont ainsi les propriétaires de ces terres. Le fait que ceci n'ait même pas été envisagé constitue un triste témoignage du traitement juridique réservé à la propriété forestière au Cameroun. Pourtant, nulle autre voie n'existe pour garantir la propriété forestière.

6. La loi ne prévoit pas de mécanismes permettant aux communautés rurales ordinaires d'identifier les terres forestières leur appartenant et de s'en assurer la propriété, ou encore de développer des régimes rationnels de conservation et d'usage sur de telles bases

Bien au contraire, la loi forestière du Cameroun retient un modèle suranné de foresterie communautaire, qui n'accorde aux communautés que des *droits de gestion et d'usage* au titre des « Forêts communautaires ». Les terres, en tant que telles, demeurent la propriété pleine et entière de l'État. L'encadré n° 6 fournit une vue d'ensemble sur ce point.

Encadré n°6 – Les forêts communautaires au cameroun

L'introduction des *Forêts communautaires* fut une des innovations les plus importantes de la loi de 1994. Les forêts y sont créées par le biais de la passation d'une convention avec l'administration chargée des forêts et de la faune, en vue de la gestion et de l'usage durables d'une aire définie ne pouvant pas dépasser les 5 000 hectares. Cette gestion et cet usage interviennent sur la base d'un plan de gestion à une rotation maximale de 25 années. Ce plan doit faire l'objet d'une révision tous les cinq ans. Plusieurs années se sont avérées nécessaires pour qu'une procédure acceptable soit développée, sous la forme d'un Manuel de procédures, adopté par le biais d'un arrêté ministériel de 1998.⁶⁸ Un manuel révisé fut publié en 2001 et revu, une fois de plus, au mois de décembre 2008, mais il n'a pas encore fait l'objet d'une publication officielle.

La première Forêt communautaire fut convenue au mois d'août de l'année 2000. Elles étaient en nombre de 55 fin 2004 et avoisinaient les 90 au début de l'année 2010. Le ministère des Forêts et de la Faune indique que 404 demandes de création avaient été reçues en décembre 2009. Si toutes ces demandes étaient approuvées, ceci représenterait autour de 1,3 millions d'hectares du domaine forestier non permanent.

En 1998, le terme « attribution » (accréditation) fut adopté, dans le but d'exprimer le fait que les Forêts communautaires étaient reconnues comme « appartenant » à la communauté, mais non pas d'une manière impliquant ou accordant une propriété quelconque sur les terres. Le manuel décrit le statut juridique des Forêts communautaires et définit la convention de gestion d'une forêt communautaire comme « un contrat par lequel l'Administration chargée des forêts confie à une communauté une portion

68 Décision n° 253/D/MINEF/DF du 20 avril 1998 portant adoption du document intitulé « Manuel des procédures d'attribution et des normes de gestion des forêts communautaires ».

de forêt du domaine national, en vue de sa gestion, de sa conservation et de son exploitation pour l'intérêt de cette communauté ». Les communautés se voient toutefois garantir la propriété des produits forestiers de toute nature résultant de l'exploitation de ces forêts, tel que cela a été indiqué à l'Encadré n°6 ci-dessus (article 37, 5^{ème} paragraphe). Le Manuel confirme le fait que la superficie d'une Forêt communautaire ne peut excéder les 5 000 hectares et rappelle que les forêts communautaires peuvent se voir attribuer des usages autres que forestiers, tels que ceux agro forestiers, agricoles ou autres, tous devant être précisés au sein du plan simple de gestion accordé. Les revenus y afférents doivent être utilisés pour le développement de toute la communauté (point 3.2 du manuel).

La procédure de création de ces zones forestières gérées par les communautés s'est avérée, depuis l'origine, lourde et extrêmement longue pour les communautés, ainsi que pour les ONG facilitatrices et le personnel du Ministère. Elle est aussi apparue se trouver, bien souvent, au-delà des moyens techniques et financiers des communautés. Les communautés n'étant pas reconnues en tant que personnes morales à part entière, elles doivent constituer des entités légales afin de signer les conventions et être en mesure de gérer les Forêts communautaires.

Nul nouveau cadre n'a été créé à de telles fins par la loi de 1994, laquelle, bien au contraire, se repose sur des entités prévues par d'autres lois et notamment sur les associations, les coopératives, les groupements d'initiative commune ou les groupes d'intérêt économique. Un Plan simple de gestion, un plan de situation et des indications sur le fait de savoir si la forêt fera l'objet d'un abattage, ainsi qu'un inventaire et un plan de coupe/abattage doivent être présentés, ce qui nécessite le recours à des compétences externes. En outre, une communauté doit rédiger un organigramme, des procédures opérationnelles, des statuts et toute une série de rapports de consultation, avant d'être éligible à la passation d'une convention. Il a été calculé que, même en 2001, il fallait en moyenne 61 jours de travail et une somme d'environ 12 000 \$ US pour compléter ce processus⁶⁹. Malgré les modifications intervenues afin de réduire les démarches administratives, Mbile et al., 2009 rapportent que les frais encourus par un échantillon récent de 20 nouvelles Forêts communautaires se sont élevés à la somme de 24 000 \$ pour pouvoir devenir opérationnelles. Aucune Forêt communautaire n'a pu être constituée sans le soutien financier et technique des ONG.

Un autre point pareillement préoccupant pour nombre d'observateurs est celui afférent à l'impact exercé par la tortueuse procédure dans la mainmise opérée par les élites, souvent à leur propre avantage, les ménages les plus pauvres en étant systématiquement exclus. Les communautés sont souvent contraintes de s'adresser aux entreprises tierces afin de se faire assister,

ce qui s'est avéré entrer en conflit avec les intentions des communautés locales. Les analyses sur la foresterie communautaire mettent en évidence la façon dont certaines communautés ont recours à la vente illégale de bois et/ou à l'aide de tiers afin de se voir attribuer des certificats d'exploitation annuels moyennant finance, plutôt que de passer par la complexe procédure permettant d'aboutir à un Plan simple de gestion.⁷⁰

De plus et car la superficie ne peut dépasser les 5 000 hectares et n'est pas nécessairement définie sur la base du domaine d'une seule communauté, les Forêts communautaires ne couvrent pas la superficie totale des terres naturelles d'une communauté et/ou traversent plusieurs domaines communautaires, dans un effort de garantir davantage d'expertises et des ressources particulières. En outre et enfin, le transfert du pouvoir de gestion n'est pas toujours complet. Le soutien central est confus et le suivi erratique, voire parfois draconien. En 2001, le Gouvernement camerounais avait suspendu la totalité des opérations de récolte dans les Forêts communautaires, alléguant pour ce faire que certaines d'entre elles étaient mal gérées. Au bout du compte, le modèle demeure fragile du point de vue des communautés, s'agissant d'une construction temporaire susceptible d'être annulée par le Gouvernement à tout moment, ainsi que restreinte, bien évidemment, au domaine forestier non permanent le moins précieux.

Tel qu'évoqué ci-dessus, la garantie même des droits de gestion et d'usage des communautés sur les Forêts communautaires passe forcément par la conclusion de conventions contractuelles avec le Gouvernement, ce qui résulte, d'une part, suffisamment complexe et onéreux et d'autre part, avec une visée d'exploitation commerciale, de sorte que seule une superficie limitée n'a pu être obtenue en l'espace d'une décennie.

Encore plus pernicieuse apparaît la manière dont les Forêts communautaires sont structurées, allant à l'encontre de la définition (et en ébranlant cette dernière) des domaines fonciers communautaires, ainsi que de la composition sociale naturelle de la communauté. C'est ainsi que des limitations sont imposées quant à la taille des Forêts communautaires, tronquant ainsi les perceptions des domaines naturels des communautés, établissant des limites quant à la période pour laquelle les Forêts communautaires seront reconnues, ainsi que des exigences en matière de gouvernance et d'usage. Tout ceci est structuré de manière à encourager l'émergence d'élites s'accaparant la gestion des ressources et/ou l'usage. Les droits et les revendications coutumiers s'en voient ainsi affaiblis.

On ne saurait nier que la foresterie communautaire, telle qu'elle existe au Cameroun, permet, de plus en plus, aux communautés rurales de participer à l'usage des forêts (en particulier, à des fins commerciales). Alors que l'État se cramponne à la propriété de la forêt, les communautés perçoivent bel et bien (du moins, en théorie) une petite portion des revenus tirés des forêts, les *produits* de ces dernières leur appartiennent dans les zones reconnues en tant que Forêts communautaires et depuis 2001, elles disposent d'un droit de préemption en vue de la création de Forêts communautaires en contrepartie de permettre aux tiers d'effectuer des opérations d'abattage dans ces zones. Les membres des communautés se sont vus accorder, de manière graduelle, la possibilité de vendre davantage de produits et (depuis 2008) d'utiliser des méthodes non traditionnelles d'extraction, ce qui contribue à réduire leurs frais et à augmenter leurs revenus.

7. Malgré leurs carences, les Forêts communautaires constituent une voie importante pour assurer la propriété foncière coutumière

L'augmentation incessante de demandes en vue de la création de Forêts communautaires semble témoigner d'un certain enthousiasme suscité par le programme. Il s'agit, en fin de compte, de la seule voie permettant aux communautés rurales de s'assurer le contrôle direct d'au moins une partie de leurs ressources forestières locales, ainsi que des produits y afférents. Le Gouvernement est, lui aussi, à l'origine d'un flux constant d'améliorations en la matière. Les récentes améliorations apportées au Manuel de procédures se concentrent largement sur la réduction du nombre d'étapes et des délais nécessaires pour atteindre la phase finale de conclusion de la convention, par le biais d'une augmentation de la participation des membres des communautés.⁷¹

Outre le fait d'avoir rendu la procédure un peu moins exigeante et bureaucratique, désormais les communautés seront en mesure, par exemple, d'ouvrir des sentiers dans les forêts afin de collecter du bois autrement qu'à charge portée, ainsi que de créer des zones de chasse. Une nouvelle emphase est placée sur le développement de produits forestiers non ligneux, conjointement à l'abattage et à la vente de bois.

Du point de vue structurel, l'innovation juridique la plus importante à avoir affecté les intérêts communautaires depuis 1994 est constituée par l'arrêté

71 À l'occasion d'un atelier national réunissant des membres du gouvernement, des partenaires pour le développement, des participants de la société civile et certains représentants des collectivités, 20 innovations relatives à ces domaines en particulier ont été convenues. Rapport afférent à l'atelier, ministère des Forêts et de la Faune, 5 décembre 2008.

précité du mois de décembre 2001, qui accorde aux communautés des droits de préemption sur les ressources forestières locales.⁷² Plus concrètement, cet arrêté permet aux communautés d'éviter l'abattage des tiers dans leurs environs immédiats, les autorisant à identifier, au sein d'une liste de Zones proposées pour la vente de coupes, les zones dans lesquelles elles préféreraient établir leurs propres Forêts communautaires. Toute forêt susceptible d'être érigée en forêt communautaire est attribuée en priorité à la communauté riveraine la plus proche (article 2, 1^{er} paragraphe). Autrement, plusieurs villages riverains de la zone concernée peuvent former un partenariat collectif en vue de la passation de la convention de gestion (article 2, 2^{ème} paragraphe).

Le Ministre se charge de veiller à ce que les villageois puissent prendre connaissance de la liste de zones proposées pour la vente de coupes et leur accorde un délai de trois mois pour faire connaître leurs intentions, par le biais d'une lettre d'intention (article 5, 3^{ème} paragraphe). Ceci permet d'écarter la zone en question de celles ouvertes à la vente de coupes. La communauté dispose alors d'un délai de trois ans pour présenter une demande en vue de la conclusion d'une convention avec le Gouvernement concernant la zone en cause, après avoir établi le nécessaire (et en général, onéreux) plan de gestion et de développement institutionnel (article 8, 3^{ème} paragraphe).

103

On place désormais également quelque peu d'emphase additionnelle sur les droits des communautés locales à accéder aux ressources au sein ou dans les environs des Forêts domaniales (à une ou deux reprises).

8. Les paradigmes demeurent tronqués et abusifs par rapport aux droits fonciers coutumiers sur les forêts

Néanmoins, si nous tenons compte tant du secteur de la Forêt domaniale que de la création de Forêts communautaires dans les aires forestières non permanentes, toutes ces mesures apparaissent bien insuffisantes par rapport au droit légitime des communautés à posséder les ressources forestières et à la structuration de l'usage, de la gestion et de la gouvernance des forêts à partir de telles bases.

Malgré les déclarations emphatiques exprimées tant dans les politiques que dans la loi concernant la participation du peuple, le Cameroun persévère dans son approche de déplacement en matière de conservation, d'usage et de gestion des forêts, le tout dans le but de maintenir à distance les demandes de reconnaissance légitime des droits de propriété et de contrôle sur les ressources. Les

72 Arrêté n° 0518/MINEF/CAB du 21 décembre 2001 fixant les modalités d'attribution en priorité aux communautés villageoises riveraines de toute forêt (susceptible) d'être érigée en forêt communautaire.

instruments utilisés pour ce faire sont classiques : la conservation d'exclusion (le fait de maintenir la population éloignée des aires protégées et commerciales), les zones tampons (dont le but est de détourner et de confiner l'usage dans des zones données (même si cela apparaît non dégradant au premier abord)), l'achat de l'adhésion des communautés, par le biais du partage avec ces dernières de faibles sommes (ou, en pratique, des promesses en ce sens) et l'ouverture aux communautés des possibilités d'exploitation commerciale strictement nécessaires, au moyen de l'institution des Forêts communautaires, ce qui limite les demandes en vue de la réalisation de changements structurels.

9. La gouvernance en matière forestière demeure très peu déconcentrée.

Les exemples de volonté de délégation de la gouvernance forestière à des échelons plus locaux, voire à celui des communautés rurales sont eux aussi, malaisés à trouver. En théorie, en accordant aux Communes rurales élues le pouvoir de créer des Forêts communales relevant de leur propriété (ainsi que les produits résultant de leur exploitation, conformément à ses Articles 30 et 32), la loi forestière de 1994 emprunta une voie de déconcentration. Toutefois, l'autorisation en vue de la création de Forêts communales demeure fermement entre les mains du gouvernement. Il s'agit là, probablement, d'une des raisons expliquant le fait qu'uniquement 2 % des forêts de production se trouvent sous l'égide des communes. Une autre des raisons pour ceci pourrait être le fait que les Communes rurales et leurs maires savent fort bien que les forêts situées dans leurs zones sont *d'ores et déjà* la propriété des communautés (de par la coutume) et que les communautés étant désormais en mesure de créer leurs propres réserves forestières en vue (du moins) d'en contrôler les produits (les Forêts communautaires), leur soutien en vue de la création de Forêts communales pourrait être faible. De surcroît, les Communes rurales constituent des entités lointaines, qui englobent nombre de communautés et aucunement comparables aux forêts assises sur la communauté.

Tel que cela a été souligné dans les développements ci-dessus, la politique emphatique de participation locale demeure consultative uniquement en ce qui concerne le Domaine forestier permanent et ne propose qu'une participation limitée.

Ni la Politique forestière nationale de 1995 ni les politiques ou dispositions légales ultérieures n'ont développé une stratégie décentralisée visant à apporter un pouvoir de décision aux niveaux locaux concernant les forêts dans leurs zones et cela que ce soit à l'échelle régionale ou nationale. Nulle preuve n'existe de ce que le *Plan de zonage*, sur lequel la création du Domaine forestier permanent s'était fondée, ait constitué un projet participatif sur le plan local, ou encore de

ce que quelques décisions politiques que ce soit adoptées depuis l'aient été par le biais d'un processus vraiment participatif. Les mécanismes visant à garantir la participation et le soutien populaires, comme l'établissement de Communes forestières au niveau local, n'a pas trouvé de place dans les faits, depuis 1994. Sauf en ce qui concerne les mesures positives en matière de préemption adoptées en 2001, concernant le domaine forestier non permanent, nulle exigence légale n'a été prévue en matière de prise de décisions importantes imposant d'avoir à tenir compte des points de vue locaux, ou encore d'instauration de mécanismes de reddition de comptes auprès des populations locales.

Fondamentalement, ce que l'on recherche est la coopération des communautés et non pas leur participation. Elles doivent aider le Gouvernement à protéger et à gérer les forêts et non pas l'inverse.

Ceci transparaît sans ambiguïté de la manière dont les Comités Paysans Forêt doivent être créés, au sens des dispositions de la décision n° 1354/D/MINEF/CAB du 26 novembre 1999. Ceux-ci sont composés par le Chef du village, un membre du Comité de Développement du village, un représentant des élites intérieures, un représentant des élites extérieures, deux représentantes des associations de femmes, un représentant des planteurs et un représentant des jeunes (Annexe, point 2). Ils ont pour mission d'organiser des séances de discussion avec les villageois, d'aider ces derniers à comprendre la loi forestière, de participer à la vulgarisation des plans d'aménagement, d'écouter les villageois et de retransmettre leurs suggestions, ainsi que de rechercher et de diffuser les informations (Annexe, point 1.1 (Mandat des Comités Paysans Forêt – Animation, sensibilisation)). Ils doivent, à leur tour, servir de relais en vue de la diffusion des informations par le représentant ministériel local. En ce qui concerne le Domaine forestier de l'État, le Comité peut voir solliciter son avis sur le plan de gestion et les mesures de protection de l'environnement et peut participer au choix des implantations des projets commerciaux, ainsi qu'à la définition des droits d'usage « compatibles avec les objectifs d'aménagement » (Annexe, point 1.3). Ils sont également appelés à jouer « un rôle très actif lors de l'exécution des activités en forêts », telles que le suivi et les évaluations, ainsi que l'organisation de patrouilles de surveillance des forêts et le contrôle de l'exploitation illégale (Annexe, point 1.4). Il leur est toutefois rappelé qu'ils sont dépourvus de toute autorité légale pour arrêter les exploitants illégaux, ou pour s'emparer des produits résultant de l'activité de ces derniers et qu'ils doivent informer le chef de Poste forestier de toute exploitation illégale dont ils pourraient avoir connaissance.

10. La loi forestière a encore un long chemin à parcourir pour que les droits et les intérêts des citoyens soient respectés

Pour résumer et au premier abord, la loi forestière camerounaise s'avère bénéfique à l'égard des droits coutumiers. Néanmoins et dans les faits, elle est criblée de limitations. La chasse traditionnelle y est autorisée sur tout le territoire – à l'exception des zones de protection, des zones tampons et des aires consacrées à d'autres utilisations – les droits d'usage sur la forêt qui découlent de la propriété sont garantis – mais, tel que cela a été démontré dans les développements ci-dessus, les détenteurs de titres fonciers coutumiers ne sont pas reconnus en tant que propriétaires des terres, mais comme de simples occupants et utilisateurs légitimes, au sens de la loi foncière. La possibilité, pour les communautés, de réaliser des activités à petite échelle d'abattage ou d'autres formes d'exploitation forestière est prévue – mais limitée à des superficies réduites (les Forêts communautaires, de jusqu'à 5 000 hectares) et au prix d'avoir à entreprendre des lourdes procédures de planification institutionnelle et de gestion, lesquelles se sont avérées, par ailleurs, onéreuses. Les communautés se voient accorder la propriété des produits dérivés de l'exploitation des Forêts communautaires, sous réserve de l'obtention d'une autorisation gouvernementale *ad hoc*. Certaines zones forestières (sous la forme de Forêts communautaires) sont réservées à l'usage des communautés, mais la propriété sur celles-ci ne leur est pas octroyée, et enfin, il apparaît que les forêts les plus précieuses appartiennent au Domaine de l'État. Les plans de gestion concernant le Domaine forestier étatique doivent préciser les conditions selon lesquelles les populations locales sont en droit d'exercer leurs droits d'usage, mais il s'avère qu'il en est ainsi uniquement si l'acte portant classement de la forêt l'exige également. L'accès du public en général est susceptible d'être interdit.

106

L'abus des droits fonciers, ainsi que la résistance opposée à l'instauration d'un régime moderne fondé sur la gouvernance forestière par le peuple, viennent garantir cette terne version de la foresterie communautaire. Et c'est que la loi ne se borne pas à désigner six millions d'hectares de terres qui sont, pour la plupart (si ce n'est la totalité) des terres coutumières, en tant que Domaine forestier de l'État (et dont une bonne partie aurait pu, probablement, avoir été protégée aussi bien par leurs propriétaires coutumiers), mais elle transforme sciemment, lesdites zones, en propriété privée de l'État.

La propriété orientée vers la recherche de revenus associée à une vision surannée des options de conservation et de gestion les plus souhaitables y sont, probablement, à l'origine. L'usage par les populations locales (et encore plus la propriété de ces dernières) est/sont considéré(s) comme incompatible(s) avec les destinations commerciales ou la protection, il est donc considéré que les popula-

tions locales doivent être exclues. Dans l'ensemble, il s'avère difficile de voir en quoi les communautés possèdent, sur le plan légal, quelque terre que ce soit au Cameroun. Les abatteurs étrangers, qui jouissent des baux sécurisés et renouvelables, détiennent des droits bien plus forts sur les forêts camerounaises que les citoyens ruraux ordinaires.

11. L'absence de protection des droits coutumiers empêche toute propriété foncière et gouvernance durables

La loi actuelle relative aux forêts et à la faune empêche que l'on puisse tirer avantage du potentiel évident que les communautés rurales présentent, en tant que des conservateurs et des gestionnaires de première ligne des vastes ressources. Bien au contraire, l'État doit s'appuyer pour ce faire sur ses propres fonctionnaires, les villageois devenant, dans le meilleur des cas, des gestionnaires sous contrat, qui prennent soin d'une toute petite partie des ressources les moins précieuses. Ceci présente l'inconvénient de priver les communautés tant de l'incitation la plus importante (à savoir, la reconnaissance de leurs droits de propriété et la protection de ces derniers) pour conserver et gérer les ressources locales correctement, que du degré de participation dans la prise de décision de base nécessaire à l'actualisation rapide des capacités locales qui permettrait que ces dernières deviennent performantes.

107

De même, elle inscrit les populations rurales dans un rapport de subordination et de conflit par rapport à l'État. Au lieu de devenir des partenaires ou des associés en ce qui concerne la protection et le développement de l'exploitation forestière sur des bases durables, elles demeurent redevables d'autres propriétaires et exploitants plus forts (les abatteurs).

En attendant, les lois foncière et forestière ne laissent aux citoyens ruraux qu'un seul véritable moyen de s'assurer la propriété de leurs terres : le débroussaillage de la forêt, ainsi que l'exploitation agricole ou d'autres soi-disant usages en vue du développement des terres, afin de tenter d'obtenir un titre de propriété officiel sur de telles bases. Aucune de ces solutions n'apparaît bénéfique en termes de gestion inclusive et durable des ressources par les populations elles-mêmes.

Chapitre 4

Les enseignements susceptibles d'être tirés de l'expérience d'autres pays africains

Cameroon



I. Qu'est-ce que l'on doit réformer ?

Il a été observé que le Cameroun n'est pas le seul pays à avoir besoin de revoir l'utilité et la justice de ses politiques et de sa législation en ce qui concerne la tenure coutumière. Aussi, un point de la situation en la matière en Afrique est proposé dans les développements qui suivent.

111

La plupart des africains savent que, du fait du trafic d'esclaves et d'autres commerces, l'Afrique subsaharienne eut à endurer une appropriation territoriale *en masse* de la part des nations européennes et que la souveraineté locale (sous la forme de chefferies, de royaumes et parfois de fédérations et « d'empires ») fut remplacée par celle de l'État colonial.⁷³ Seule l'Éthiopie est parvenue à échapper à un tel sort.

Lorsque les administrateurs coloniaux sont devenus officiels, la détention des terres au sein de leurs nouveaux territoires a été, elle aussi, réformée. Elle a été systématiquement façonnée autour de l'intention du colonisateur qui était de contrôler les ressources naturelles, et de réglementer la propriété foncière des

73 L'Éthiopie en constitua l'exception la plus notable. Les rapports des colonies avec les États colonisateurs étaient variables : les français, par exemple, considéraient les colonies comme des appendices de la France, prenant la forme de départements situés à l'étranger. Les britanniques privilégièrent les administrations semi autonomes, à l'image de l'Empire indien, bien qu'avec un recours systématique au Parlement britannique en matière législative.

colons, à l'image, en particulier, de leurs propres normes nationales. Au XIX^{ème} siècle, cette structuration s'est faite autour des exigences de l'industrialisation urbaine et des droits de propriété individuelle, mais toujours dans un contexte de règles afférentes à la propriété féodale résiduelle par rapport à la dissociation de la propriété du sol (les « titres radicaux »), détenue par les monarques et les droits d'usage de ce dernier à titre perpétuel, comme à l'époque du système anglais de la propriété perpétuelle. Comme on pouvait s'y attendre, un facteur déterminant et distinctif fut simplement le fait que le colonisateur fut la Grande-Bretagne, la France, l'Espagne, le Portugal, l'Allemagne, l'Italie, les Pays-Bas ou la Belgique, ainsi que les politiques et les règles juridiques qui s'ensuivirent.⁷⁴ Néanmoins, tel que cela a été indiqué au chapitre 2 des présentes, des stratagèmes similaires furent adoptés afin de justifier les moyens utilisés. Il en fut notamment ainsi en ce qui concerne les droits de propriété foncière des autochtones, généralement cantonnés à une occupation et à un usage tolérés.

Le fait que les européens n'aient pas compris la nature des rapports des autochtones à la terre est venu ajouter de l'eau au moulin de la subordination. Le « mystère » constitué par la propriété foncière communale donna lieu à tout type de confusions. D'un côté, on pouvait facilement présumer qu'il ne s'agissait là que d'un simple indicateur géographique d'occupation de la part des natifs et de l'autre, que la propriété foncière communale était susceptible d'être interprétée comme venant démontrer que tout le monde et personne détenait des droits de propriété sur les terres. Dans les deux cas, le système autochtone fut perçu comme représentant une ouverture dangereuse, qu'il convenait de restreindre. De plus, bien que les droits d'usage sur les terres ne puissent pas être aisément déniés, ceux-ci étaient, de toute évidence, non cessibles, sonnait ainsi le glas à toute présomption de droit de propriété au sens des règles européennes. Le système autochtone remontant à nombre de générations en arrière, il était également, sans aucun doute, moribond et inapproprié pour les temps modernes. Seul le régime foncier européen était suffisamment sophistiqué pour fonctionner.

Au milieu des années 1950, les politiques foncières coloniales étaient partout justifiées comme allant dans l'intérêt des natifs. La propriété communale fut considérée comme un frein à la croissance agricole, le but étant que les exploitations agricoles africaines soient modernisées (sur le modèle européen) et transformées en fermes individuelles dotées de titres de propriété, susceptibles de faire l'objet de cessions sans entraves sur le marché. Ceci devait permettre l'émergence d'une classe agricole plus importante, les cultivateurs les plus pauvres migrant vers les villes afin d'apporter de la main-d'œuvre aux industries. Des

74 Et également les États-Unis d'Amérique par rapport au Libéria, bien que ce dernier pays soit devenu officiellement indépendant en 1857.

programmes d'attribution de titres de propriété furent largement lancés. Les élites locales n'avaient nullement besoin d'être encouragées : elles pénétraient, de manière croissante, grâce aux moyens dont elles disposaient, dans le marché foncier, tirant profit du système juridique d'enregistrement, instauré, à l'origine, à l'intention des colons et suggérant ainsi un consensus local sur le fait que les droits coutumiers ne constituaient pas (et n'étaient pas susceptibles de ce faire) des droits de propriété foncière.

À quelques exceptions près, les nouveaux États indépendants adoptèrent des politiques et des lois coloniales, selon leurs propres canons. Les propriétaires symboliques du sol (autrefois les monarques et les présidents des États européens, à présent les présidents africains) sont devenus des propriétaires terriens actifs, considérant ainsi les domaines publics non enregistrés comme les leurs. Les programmes d'implantation constituèrent un moyen répandu de redistribution de l'occupation des terres, conformément aux « politiques » ethniques ou autres, nulle attention n'étant accordée au contrôle coutumier existant sur les terres concernées. Lorsque le titre radical présidentiel n'était pas retenu lors de l'indépendance (ce qui fut rarement le cas), il était encore amplement possible de s'emparer de millions d'hectares de propriétés foncières coutumières en conservant dans la loi l'exigence de l'enregistrement en tant que propriété privée et en conditionnant ledit enregistrement à la justification matérielle de l'occupation (par le biais d'habitations, d'exploitations agricoles, etc.). En pratique, les programmes d'attribution de titres de propriété n'avancèrent que très peu. Ceci laissa la plupart des occupants non enregistrés dans une situation de propriété incertaine aux yeux de la loi et bien souvent, d'une sécurité encore plus aléatoire dans les faits.

113

II. État des lieux en 1990

Cette triste situation s'est perpétuée jusqu'à récemment. Les politiques et les lois ne donnaient toujours pas lieu à une réelle libération des « droits des natifs » autrefois supprimés. C'est ainsi qu'à titre d'exemple, lorsque l'auteur des présentes écrivait déjà sur les droits de propriété foncière dans les années 1980, l'orthodoxie selon laquelle la propriété foncière communale impliquait une ouverture d'accès et donc un mauvais développement était encore dominante.⁷⁵ Le fait d'être en mesure d'établir la preuve d'une utilisation des terres à des fins d'habitation ou d'exploitation agricole constituaient encore une condition sine qua non pour pouvoir démontrer une occupation légitime, rendant ainsi impos-

75 Wily, 1988.

sible aux chasseurs-cueilleurs ou aux bergers de revendiquer la conversion de quelque droit de propriété foncière en titre légal. Le seul mécanisme disponible à de tels effets était constitué par les dénommés programmes « d'implantation »,⁷⁶ une approche tentée au Botswana dans les années 1970. En outre, la plupart des 450 millions de petits exploitants présents sur le continent occupaient encore leurs terres par tolérance. Leurs situations n'étaient pas statiques. La concentration des terres avançait de mode significatif avec la transformation de la terre en bien marchand et l'occupation croissante des terrains communaux détenus par les communautés. Dans nombre de pays, des grandes propriétés, souvent non exploitées, appartenaient à des politiciens, à des hauts fonctionnaires et à des entreprises, et cela à côté des zones de terres coutumières chroniquement insuffisantes et à un nombre sans précédent de personnes dépourvues de terres rurales.

Alors que la plupart des gouvernements clamaient ou pensaient avoir introduit des modifications positives dans le droit foncier au cours de cette époque, de tels changements s'avéraient malaisés à déceler. Des exceptions existaient toutefois, notamment au Sénégal et au Botswana, suivis par la Tanzanie, mais la plupart des africains ruraux des années 1990 demeuraient, tout au plus, des locataires ou des occupants irréguliers sur des terres classées comme relevant de la propriété publique, nationale, étatique ou gouvernementale. Les Constitutions étaient soit vagues, soit muettes, concernant la nature des droits fonciers coutumiers et les législations nationales continuaient d'octroyer aux gouvernements des prérogatives domaniales, sans qu'une véritable obligation d'avoir à en rendre compte auprès des populations n'y soit attachée. Le déplacement des communautés était monnaie courante, afin de laisser place aux implantations programmées, aux fermes étatiques et aux plans de mécanisation agricole, institués dans de nombreux pays au cours des années 1960 et 1980, souvent sur le conseil d'agences internationales telles que la FAO et l'IFAD, ou s'agissant de la Tanzanie et de l'Éthiopie, sur la base de politiques socialistes. Cette époque assista également à une forte augmentation du nombre d'hectares placés sous des concessions pétrolières, minières, d'extraction d'or ou de d'abattage de bois, ou consacrés à la flore et à la faune sauvages et aux réserves forestières, alors que ces terres appartenaient, dans pratiquement la totalité des cas, à une communauté ou à une autre. S'agissant de propriétaires non reconnus, les indemnités étaient quasiment inexistantes (en général, limitées à la compensation de la perte des cultures et des huttes) et fréquemment non honorées. Même dans les rares pays où, comme c'était le cas pour le Ghana, la propriété coutumière jouissait déjà depuis des longues années d'une reconnaissance légale en tant que

telle, les indemnités impayées atteignirent de tels montants qu'elles sont devenues une source de conflit dans les années 1990, alors que des modifications apportées à l'administration foncière et au droit forestier et minier sont venues restructurer le mode selon lequel les bénéfices issus de terres coutumières étaient accaparés et distribués au profit de l'État et des élites.⁷⁷

Une émergence plus claire des droits fonciers coutumiers en tant que propriété logiquement privée, détenue par des individus ou des communautés

Les régimes coutumiers n'échappèrent pas à la consolidation de la tenure et du contrôle étatiques sur les terres africaines intervenus entre les années 1960 et 1980, ni à la capitalisation croissante des rapports fonciers. Des points de changement clés parmi ceux énumérés au chapitre 2 des présentes, ont servi à rapprocher les règles coutumières de la notion capitaliste de la propriété privée, en tant que bien fongible car potentiellement autonome, d'une part et d'autre part, comme nécessairement susceptible d'être divisé à souhait (avec des frontières bien délimitées). Il serait naïf de ne pas reconnaître que l'une des sources les plus importantes de pression pour l'abandon des régimes de propriété foncière coutumière découle des propres élites rurales, désireuses de voir tomber dans leurs propres propriétés privées autant de domaines communs que possible. La concentration persistante de la politique officielle agricole et d'installation sur les francs tenanciers, ainsi que l'écart des droits ou du rôle de la majorité pauvre, sont venus ajouter au soutien systémique de la concentration de la propriété foncière. Au cours des années 1980, en particulier, il y eut une relâche plus qu'évidente en ce qui concerne la concentration des terres et la spéculation et à cela il convient d'ajouter l'exigence coutumière historique de ce que les terres soient cultivées pour pouvoir être considérées comme en situation d'usufruit au profit d'une famille dans le cadre du domaine coutumier.

115

Les éléments communaux des régimes fonciers coutumiers se sont vus, eux aussi, altérés par l'individualisation croissante du secteur, souvent en ce qui concerne la distinction entre la propriété collective et celle familiale. Dans la plupart des implantations, la propriété collective s'applique uniquement à présent aux terres non exploitées au sein de l'aire communale, un domaine, quant à lui, encore plus restreint, afin de limiter les intrusions des communautés voisines, par de temps de pénurie foncière. Ainsi que cela a également été indiqué au chapitre 2, les droits d'usufruit sur les terres agricoles sont en passe de se solidifier, pour devenir des

77 L'ensemble de ces questions, incluant des études de cas sur le Ghana et 20 autres États africains a été documenté dans Alden Wily, à paraître (b). S'agissant du cas particulier du Ghana, voir également Ubink et Amanor (éds.), 2009.

droits en pleine propriété familiaux coutumier *de facto*, concernant les parcelles occupées et exploitées de mode permanent. Une distinction apparaît également plus clairement, dans nombre de régimes de tenure africains, entre la juridiction communale (la compétence en matière de prise de décision en matière de terres appartenant à la communauté, ainsi que concernant les successions et les ventes, ou l'accès aux biens communs éventuellement existants) et la propriété immobilière collective, cette dernière se rapportant à des parcelles distinctes identifiables de forêts ou de pâturages (considérée, dans certains pays, en tant que copropriété). Il aura néanmoins fallu attendre jusqu'aux années 1990 pour que les politiques et le droit commencent à se mettre en phase avec ces changements, ainsi qu'à tenir compte du fait que les règles communautaires constituaient bel et bien un réalité et étaient appliquées par plusieurs centaines de millions d'Africains, et à mettre fin à ce qui s'était avéré être un siècle de subordination induite des droits de la majorité.

III. Les nouvelles réformes⁷⁸

Depuis 1990, nombre de pays de l'Afrique subsaharienne ont enfin commencé à remettre en cause la position selon laquelle les propriétaires fonciers coutumiers ne possèderaient aucune terre en droit, et qu'ils seraient de simples occupants et exploitants légitimes des terres déclarées par l'État comme n'appartenant à personne ou comme relevant de son propre domaine. Il semble ironique que ces pays en soient souvent arrivés là par le biais d'initiatives visant à rendre les terres détenues par des titulaires coutumiers plus largement disponibles sur le marché, notamment au profit des investisseurs étrangers, initiatives qui se sont vues confrontées au statut incertain des exploitations dans ce secteur.⁷⁹ Un rapport complet concernant la nature des réformes intervenues entre 1990 et 2010 doit bientôt apparaître. Ci-dessous sont répertoriées vingt-cinq des caractéristiques générales qui s'en dégagent.

116

78 Les détails et les sources sont délibérément limités dans cette partie. La plupart des informations trouvent leur origine dans des études plus anciennes de ce consultant, disponibles dans Alden Wily, 2000a, 2001a, 2002b, 2003a, 2003b, 2006a, 2007a, 2007b, 2008a, ainsi que, s'agissant des cas non africains, au chapitre 1 de Alden Wily et al., 2008, et notamment de manière plus générale pour l'Afrique, dans une publication à paraître 2010 (b). Pour d'autres ouvrages utiles concernant la réforme foncière africaine non spécifiques à un pays en particulier, voir Toulmin et Quan (éds.), 2000, Alden Wily & Mbaya, 2001, FAO, 2002, GRAF, GRET & IIED, 2002, FAO, 2003, Deininger, 2003, Lindsay, 2004, CLEP, 2008, McAuslan, 2006a, Mwangi (éd.), 2006 et Binswanger-Mkhize et al., 2009.

79 Une vue d'ensemble des racines de la réforme foncière postérieure à 1990 dans l'Afrique subsaharienne est proposée dans Alden Wily & Mbaya, 2001.

1. La réforme assiste à une mutation globale des notions de propriété et de droits à la propriété

En Afrique, la réforme s'est faite écho à une échelle globale. Une telle situation eut lieu également, de toute évidence, en ce qui concerne la modification du statut juridique des droits d'occupation et d'usage des terres par les populations n'appartenant pas à la catégorie des colons, ou encore dans le cas des pays de l'ancienne Union soviétique, aboutissant, par le biais de la redistribution de vastes collectifs appartenant à l'État à des propriétés et à des gestions individuelles ou collectives localisées. Une transition similaire a pu également être observée en Chine et au Vietnam. Les ressources traditionnellement détenues de manière collective s'en sont vues directement affectées, comme dans le cas de la restitution des pâturages au contrôle des communautés en Arménie, en Mongolie et au Kirghizistan, une situation comparable commençant à prendre forme en Afghanistan. L'encadré n° 7 propose quelques exemples pris dans d'autres coins du globe. La caractéristique la plus importante qui s'en dégage est, sans doute, le fait que cette tenure coutumière commence à se voir reconnaître partout un statut de propriété foncière.

Malgré les progrès dont ceci témoigne, il convient toutefois d'appeler à la prudence. En effet, à quelques exceptions près, les changements juridiques n'ont pas été nécessairement suivis d'une restructuration des politiques gouvernementales relatives à l'exploitation des terres, y compris concernant le mode selon lequel les concessions d'abattage, d'extraction minière ou d'élevage en ranch sont attribuées. Les initiatives visant à assurer aux communautés affectées un recours aisée aux possibilités juridiques mises à leur disposition ne sont pas, elles non plus, très répandues.

117

Encadré n°7 – Aperçu des progrès globaux vers la reconnaissance légale des droits de propriété coutumiers

Océanie

La Constitution de 1975 de Papouasie-Nouvelle-Guinée reconnaissait la propriété collective en tant que mode de propriété légal, la conséquence étant que 97 % du territoire appartient actuellement à près de 8 000 collectivités différentes. Néanmoins, les propriétaires disposent d'un droit de veto en ce qui concerne la concession des droits d'exploitation minière et d'abattage sur leurs terres.

En Australie, le Gouvernement commença, dans les années 1970, à racheter les terres en vue de leur restitution aux aborigènes et en 1976, 50 % du Territoire du Nord avait été rendu à ces derniers. En 1992, l'arrêt Mabo reconnut la validité des droits de propriété des natifs et en 1993, la loi relative aux droits de propriété des natifs (« *Native Titles Act* ») fut promulguée, servant de cadre à la restitution au cas par cas. Dans la mesure où la plupart des terres affectées avaient précédemment été louées à bail, et non données en pleine propriété, les communautés aborigènes deviennent lentement mais sûrement, les nouveaux propriétaires de quelques millions d'hectares de terres ancestrales. Les communautés ont à leur tour donné en location au Gouvernement plusieurs parcs et réserves nationaux, afin que ce dernier les gère en leur nom et pour leur compte.

La conquête tardive de la Nouvelle-Zélande par les britanniques donna lieu à la signature du Traité de Waitangi, en 1841, lequel ne prit pas officiellement possession des droits de propriété des maoris. Malgré cela, le Gouvernement procéda, tout au long du siècle suivant, à la vente de la plupart des terres maories en faveur des colons, ou se les appropria à des fins d'utilité publique. La réversion des droits maoris intervient doucement, au cas par cas, depuis 1990 et affecte largement les *Crown Lands* (le domaine public et privé du Gouvernement). C'est ainsi qu'à titre d'exemple, au mois de juin 2008, un demi million d'acres de forêts primitives a été restitué à sept tribus en vertu d'une ordonnance. La propriété des stocks de poissons des côtes et des lais fait, à l'heure actuelle, l'objet de débats, la pêche ayant été par le passé une ressource majeure pour les tribus.

Europe

En Norvège, la plupart des territoires sami du nord furent occupés par des populations non sami venant du sud, qui créèrent des implantations urbaines et agricoles. Des réformes furent entamées dans les années 1970, dans le but de remettre de l'ordre dans ces droits de manière juste par rapport à la propriété foncière sami d'origine, considérés comme des droits immémoriaux. Tout ceci donna lieu à la loi Finnmark de 2005, par laquelle les terres du domaine public ont été attribuées à une agence devant assigner systématiquement les titres fonciers aux groupes sami sur cette base. Les droits d'usage sur les terres non sami existant de longue date y sont maintenus, par le biais d'une planification de leur exploitation qui accorde aux communautés, aux communes et à certains citoyens nationaux des droits (de chasse et de pêche) pour qu'ils continuent à les exercer conformément à des conditions accordées au niveau local, les revenus y afférents devant quant à eux (du moins en partie) être reversés aux propriétaires des terres.

Asie

Bien qu'encore restreints, les droits fonciers coutumiers ont commencé à gagner un respect croissant en Indonésie avec un arrêt rendu à East Kalimantan en 1998 comme acte fondateur. Cet arrêt reconnaissait les peuples autochtones et leur droit à protéger leurs territoires, avec des résultats subséquents plus modestes par le biais de l'adoption d'une nouvelle loi cadre nationale agraire, en 2000. Certaines collectivités locales ont commencé à promulguer des lois qui reconnaissent de manière plus affirmée les droits fonciers coutumiers sur les aires forestières, mais en général, de tels efforts se sont vus entravés lorsqu'ils entraient en conflit avec les programmes nationaux d'extraction forestière en particulier.

La Constitution de 1987 des Philippines et la Loi relative aux droits des peuples autochtones de 1997 préconisent avec force la reconnaissance du « domaine ancestral », ce qui concernerait entre 5 et 7 millions d'hectares (soit, un cinquième de la totalité des terres), par le biais de la délivrance de Certificats de propriété sur le domaine ancestral. Ces droits engloberaient l'ensemble des ressources (au-dessus et en dessous des terres), incluant les eaux. Seules 10 % des revendications ont donné lieu, jusqu'à présent, à la délivrance d'un tel certificat (un demi million d'hectares).

En Inde, la Loi de 2006 relative aux droits sur la forêt (« *Forest Rights Act 2006* ») prévoit la restitution des droits sur la forêt dans l'ensemble du pays, ce qui inclut les droits de contrôle, de gestion et d'exploitation des forêts de façon collective, en tant que propriété communautaire. La loi fait allusion exclusivement aux Tribus des castes privilégiées et aux habitants des forêts. Ces mesures pourraient bénéficier à 100 millions de personnes pauvres au sein des populations rurales. Leur mise en œuvre s'est avérée extrêmement lente et a fait l'objet de nombre de contestations, ce qui a constitué un des facteurs ayant contribué à la résurgence du mouvement maoïste Naxalite, actif dans 11 des 28 États indiens et qui s'appuie sur les doléances en matière de droits des sans terre et des plus pauvres (qui représentent jusqu'à 50 millions de personnes).

Au Népal, le statut des droits fonciers coutumiers détenus par les groupes autochtones (près de 44 % de la population totale) est devenu une question constitutionnelle majeure et intrinsèque aux engagements afférents aux réformes foncières en cours. L'accaparement par l'État de 22 % des terres forestières au Népal est elle aussi, contestée, largement sous la houlette de l'impressionnant mouvement de Foresterie communautaire. Une nouvelle « réforme foncière assise sur les communautés », qui devrait restituer les forêts dans la propriété des communautés locales, ainsi que mettre en marche la redistribution des exploitations agricoles auprès d'environ 4 000

aires villageoises, est en passe d'être étudiée par la Commission foncière présidentielle du pays.

Amérique latine

La Constitution de 1988 du Brésil reconnaît les droits ancestraux sur les terres occupées traditionnellement par les groupes autochtones et les anciennes communautés d'esclaves. Plus d'un million de kilomètres carrés avaient été cédés à ces communautés en 2006, dans 580 zones communautaires différentes, avec 167 revendications toujours en cours de traitement en 2010.

En Bolivie, la réforme foncière de 1996 reconnut les territoires autochtones et promit des terres aux cultivateurs pauvres. Depuis 2006, le Gouvernement de Eva Morales a accéléré la mise en œuvre de l'attribution des titres de propriété, l'objectif étant d'atteindre les 20 millions d'hectares d'ici 2011.

La Constitution de 1991 du Mexique prévoyait des droits de propriété foncière collectifs au profit des groupes autochtones et des communautés afro colombiennes traditionnelles. La nouvelle loi de 1995 a autorisé la délivrance de titres de propriété aux communautés, 400 de ces titres ayant déjà été émis en 2007. La loi permet également aux communautés de subdiviser et de vendre les terres, ce qui a été mis en œuvre, en pratique, par une minorité de communautés, la plupart d'entre elles ayant préféré conserver leurs titres de propriété communautaires en l'état.

Un arrêt de la Cour suprême de Belize, rendu en 2007, déclara le caractère illégal du défaut de reconnaissance, de protection et de respect par le Gouvernement des droits fonciers coutumiers. Désormais, ce dernier n'a plus le droit d'accorder des concessions, des baux ou d'autres droits d'exploitation des terres concernant la propriété foncière coutumière, sauf à compter pour ce faire sur l'autorisation expresse des propriétaires.

Le recours à la Cour interaméricaine des droits de l'homme dans le cadre d'affaires foncières s'est vu encouragé en 2008, lorsqu'une communauté autochtone y plaida avec succès à l'encontre du Gouvernement du Suriname, lequel octroyait des concessions d'abattage sur leurs terres et qui s'est vu ainsi ordonner de procéder sans délai à la démarcation et à l'attribution de titres de propriété sur les terres traditionnelles de ladite communauté.

2. Les réformes actuelles ont élargi la base de leurs préoccupations

Classiquement, les réformes foncières impliquent des réformes redistributives, se centrant sur les droits à exploiter les terres agricoles. Ce type de réforme foncière

fut entrepris par plus de 55 pays tout au long du xx^{ème} siècle, à commencer par la réforme mexicaine de 1917. L'accent était mis largement sur les iniquités féodales, sous l'emprise desquelles des millions de cultivateurs n'étaient que des serfs sans terres, de la main-d'œuvre ou de simples locataires par rapport aux propriétaires, bien que, dans nombre de cas, ils cultivaient les mêmes terres depuis des siècles.⁸⁰

Les réformes actuelles s'attaquent à un élément ignoré par le passé en matière d'injustice foncière, qui revêt un intérêt tout particulier dans les États africains postcoloniaux, des droits fonciers étant accordés comme découlant des systèmes autochtones de propriété foncière coutumière. Ceci aborde l'iniquité d'un point de vue tout à fait différent. En pratique, sur le plan juridique, alors que l'occupation et l'usage ne s'en voient pas toujours directement affectés et que la redistribution des terres est modeste, une distribution *légale* plus équitable peut s'avérer hautement significative. Les populations rurales majoritaires peuvent ainsi passer du statut précaire de locataires à celui de propriétaires en leur bon droit. Dans l'ensemble, un des effets qui s'en dégagent est constitué par le fait que les peuples, plus que leurs Gouvernements, deviennent le secteur majoritaire de propriétaires terriens. De plus, la modification juridique du statut de la propriété foncière coutumière affecte largement (et d'une manière positive) les pauvres du monde rural.

121

3. Un changement d'orientation important de l'exploitation agricole vers celle de l'ensemble des ressources naturelles est en cours

Ces réformes modernes ont également pour conséquence que l'attention se voit aussi attirée au-delà des exploitations agricoles, vers des ressources qui constituent naturellement des biens collectifs locaux (tant du fait de la logique que de la coutume) et qui sont essentielles à la subsistance des populations rurales. L'équité dans la distribution des terres agricoles demeure importante, mais elle se voit en grande partie (notamment en ce qui concerne les réformes africaines) cantonnée à des promesses politiques et constitutionnelles d'un accès équitable aux ressources. Bien qu'encore à l'état de balbutiements, la réforme actuelle pourrait, uniquement de ce fait, avoir un impact sur la propriété de 70 % des terres de l'ensemble de la planète, à savoir, les 30 % connues comme étant occupées par des bois et les 40 % classées en tant que terres sèches. La plupart de ces territoires relève, à l'heure actuelle, du domaine étatique, lequel empiète sur les zones coutumières persistantes.

80 Pour une vue d'ensemble de ces réformes voir Alden Wily et al., 2008, chapitre premier et annexe. Voir également sur ce point Binswanger-Mkhize et al., 2009, Borras et al., 2005 et Ghimire (éd.), 2001.

4. La réforme est suffisamment fondamentale pour constituer une question constitutionnelle

La réforme des rapports fonciers n'intervient que rarement à l'écart d'autres réformes, telles que celles afférentes à la démocratisation, à la situation subséquente à un conflit, ou encore aux nouvelles formes de gouvernement. Il en est ainsi également, en partie, car il existe naturellement une étroite interconnexion entre les droits fonciers et d'autres aspects de la subsistance, des droits, du développement économique et de l'exploitation ainsi que de la gestion des ressources, créant de ce fait un effet d'entraînement. Les réformes affectant les droits de propriété foncière peuvent prendre la forme de programmes et de nouvelles politiques nationales, mais, au bout du compte, elles entraînent des modifications juridiques. Tant la nouvelle loi constitutionnelle que celle relative aux collectivités locales ou aux ressources naturelles (plus particulièrement en ce qui concerne le secteur forestier) jouent un tel rôle. Le tableau ci-dessous contient des exemples de réglementations complémentaires pertinentes en Afrique.⁸¹

5 La réforme se répand

122

En Afrique, la réforme foncière ne cesse de prendre de l'ampleur. Environ les trois quarts des pays de l'Afrique subsaharienne ont au moins l'intention de réformer le régime applicable à la propriété foncière et à son enregistrement. Elle est si prononcée que, pratiquement l'ensemble des acteurs y apporte son soutien, en définissant des stratégies ou des politiques à de tels effets. Ceci inclut la plupart des agences des Nations Unies, ainsi que des donateurs bilatéraux et des organisations régionales, telles que la SADC. D'une manière ou d'une autre, elles promettent toutes de contribuer à faciliter l'établissement de relations foncières justes et équitables.

Bien qu'il n'ait pas été fait directement allusion aux régimes fonciers coutumiers ou autochtones, en juillet de l'année 2009, les chefs d'État des pays de l'Union africaine adoptèrent un *Cadre et des directives continentaux relatifs à la politique foncière dans les cinq régions de l'Afrique*, rédigés par la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, sous la forme d'une Déclaration sur les problèmes et enjeux fonciers en Afrique. Au sein dudit document, il est affirmé que les réformes constituent une condition *sine qua non* pour l'éradication de la pauvreté, ainsi que pour la croissance sociale et économique et il est convenu d'accorder une priorité au développement des politiques foncières et des processus de mise en œuvre dans leurs pays, et notamment de veiller à ce

81 Les lois afférentes à la gestion de l'environnement sont, elles aussi, très répandues sur le continent, mais tendent vers l'emphase et n'abordent que rarement les droits aux ressources d'un mode concret ou directif.

Tableau 1 – Exemples de législation supplémentaire constitutionnelle, foncière et forestière, depuis les années 1990, ayant contribué de manière positive à améliorer le statut juridique des droits de propriété foncière coutumière

Pays	Nouvelles constitutions	Nouvelles lois des collectivités locales	Nouvelles lois foncières	Nouvelles lois forestières
Angola	1992	2007	1992 et 2004	En cours de rédaction (Politique 2007)
Bénin	1990	1997 et 1999	2009	1993
Burkina Faso	1997	1996	2009	1997
Tchad	1996 (2005)	2002	2001	1994
Érythrée	1996	1996	1994 et 1997	
Éthiopie	1995	1992	2005	1994
Ghana	1992	1993	(1993) et projets	1998
Kenya	Projet 2010	Projet 2010	3 lois en cours de rédaction	2005
Lesotho	1993	1997	En cours de rédaction	1999
Malawi	1994	1999	En cours de rédaction	1997
Mali	1992	1993, 1995 et 1999	1996 et 2002	1995
Madagascar	1992	1994	En cours de rédaction	1997 et 2001
Mozambique	1990	1997	1997	1999
Namibie	1990	Pas de données disponibles	2002	2001
Niger	1996	1993	1993 et 1997	1999
Rwanda	2003	1999, 2000 et 2006	2004	
Sénégal	2001	1996	(1964, 1966 et 1972) 2004	1998
Afrique du Sud	1996	1997, 2000 et 2002	9 lois 1994–2004	1998
Soudan (national)	2005	1991	Projet	2002
Sud Soudan	2005	Loi 2008	2009	Loi 2010
Tanzanie	(1963)	(1992 et 1999)	1999, 1999 et 2002, 2007	2002
Gambie	1997	2002 et 2004	1990 et 1991	1998
Uganda	1995	1997	1998	2003
Zambie	1991	(1992)	1995 (et projet de Politique)	1999

que les nouvelles lois foncières accordent un accès équitable aux terres et aux ressources associées tant aux personnes sans terre qu'à d'autres groupes vulnérables. Le Cameroun a participé à cette déclaration.

6. La réforme de la tenure foncière s'inscrit dans le cadre de réformes plus vastes du secteur foncier

En Afrique, les vecteurs de réforme se sont avérés multiples, constituant parfois le revers de la médaille les uns des autres. Ils sont partis d'une intention initiale de rendre les terres agricoles plus librement disponibles pour les investisseurs (ce fut le cas, par exemple, en Tanzanie, en Zambie, en Ouganda et au Mozambique) à des préoccupations concernant les échecs des systèmes pour faire face à l'expansion urbaine croissante (par exemple, au Ghana et en Angola), ou encore aux revendications de restitutions (comme en Namibie, en Afrique du sud et au Zimbabwe). Partout les défaillances d'une administration foncière corrompue, inefficace et non fiable ont constitué un mécanisme déclencheur à l'origine d'une nouvelle génération de lois visant une administration des terres plus décentralisée, aux côtés des réformes afférentes à la propriété coutumière et d'autres secteurs fonciers.

124

En général, une fois les réformes entamées, toute une série croissante de sujets sont abordés dans les nouvelles lois foncières. Ceci peut s'étendre à la révision des systèmes de résolution des conflits fonciers, ainsi qu'au droit hypothécaire. Néanmoins, la réforme du statut de la majorité des droits ruraux non enregistrés constitue le centre des politiques et des solutions juridiques. Ceci commence à se voir complété par des politiques et des actions innovantes concernant les implantations informelles des pauvres des milieux urbains, qui représentent plusieurs millions d'habitants. De manière intéressante, les droits de propriété collectifs urbains sont en train d'émerger en tant que réponse, tel que cela est prévu dans les législations ou les politiques de la Namibie, de l'Angola, du Sénégal et du Kenya.

7. Les réformes viennent témoigner d'un processus de maturation quant à la perception de la propriété foncière coutumière en tant que propriété foncière assise sur la communauté

L'objectif commun des réformes foncières rurales en Afrique est de parvenir à l'instauration d'une sécurité foncière au profit de la majorité rurale. C'est dans ce cadre que les notions de propriété foncière coutumière sont en train de faire l'objet d'une transition importante. La tendance va largement dans le sens de la réinterprétation, ou plutôt de la reconnaissance du fait qu'il s'agit là, en premier lieu et principalement, d'un système de définitions assis sur la communauté, qui

confère et soutien des droits aux terres et aux ressources. Une des conséquences qui s'en suivent est que les chasseurs-cueilleurs et d'autres groupes définis en tant que des peuples autochtones trouvent un meilleur accueil à leurs questions en matière de droits de propriété foncière. Il est rare que les nouvelles lois africaines ne s'intéressent pas, par ailleurs, aux intérêts des groupes immigrés présents dans leurs sociétés. Les politiques et les législations de l'Afrique de l'ouest constituent, sans surprise, de bons exemples de ceci, au vu de l'intensité des conflits opposant les autochtones/indigènes aux nouveaux venus ou aux migrants. C'est surtout le tribalisme qui est évité dans les lois et dans les politiques, au profit d'un accent sur les communautés en tant que source de droits de propriété foncière. La notion de « terres communautaires » constitue, bien souvent, un dénominateur commun dans les nouvelles lois, telle que récemment articulée dans la Politique nationale foncière du Kenya (2009) et intégrée au sein du projet de Constitution de 2010.

8. Le droit coutumier et la réglementation afférente aux communautés sont en cours d'être refondus

Une conséquence de ce qui précède est que dans les nouveaux paradigmes et pratiques juridiques, tout ce qui est coutumier et les règles appliquées par les communautés actuelles se voient fusionner. Nous trouvons d'excellents exemples pour ceci dans les législations du Mozambique, de l'Ouganda, de la Tanzanie, du Burkina Faso et du Ghana. Ce qui est considéré comme coutumier (traditionnel) par les communautés doit être pris en compte pour l'établissement de la réglementation officielle afférente à la propriété foncière locale, ainsi qu'en ce qui concerne les droits d'occupation non assis sur un droit de propriété, d'accès et d'usage, le cas échéant. Les droits acquis ne sauraient être écartés sommairement, y compris ceux d'accès saisonnier, ou les modèles de propriété foncière intercommunautaire partagée, lorsque ceux-ci existent. Au même temps, la source de consensus est fermement enracinée dans le mode de vie moderne des communautés.

125

9. Nulle voie vers la sécurité de la tenure rurale n'est exactement la même

Les réformes ne s'appuient aucunement sur des mécanismes identiques en vue de l'obtention de la reconnaissance des droits coutumiers ou assis sur la communauté en tant que des *droits de propriété foncière*. Certains pays sont en passe d'adopter une approche autre pour offrir une certaine sécurité à la majorité des ruraux, en abrogeant officiellement pour ce faire les droits coutumiers, afin de remplacer ces derniers par une reconnaissance légale du fait que l'occupation existante communautaire et dûment prouvée est pleinement admise et susceptible d'enregistrement (par exemple, en Éthiopie, en Érythrée, au Sénégal et au Rwanda). Le modèle sénégalais, initié en 1964, est celui le plus développé et

compte aujourd'hui à son actif un demi-siècle de contrôle des rapports afférents aux terres et aux ressources naturelles par les communautés villageoises au sein de leurs domaines respectifs, incluant les bois et les pâturages.

L'histoire intensément féodale des parcelles établies en Éthiopie fit de l'abandon des droits coutumiers une chose logique, lors de la révolution de 1975, de la même manière que la force des intérêts en conflit au Rwanda amena la nouvelle politique foncière du pays à écarter les revendications fondées sur la coutume au profit des titres de propriété existants et accordés conformément au droit. Dans ces deux pays, une attribution de titres de propriété aux masses est actuellement en cours, afin de permettre aux bénéficiaires de se procurer ces terres sous le régime de la propriété privée. Alors que les propriétés communales forestières et les pâturages sont rares au Rwanda, en raison de la haute densité démographique du pays et de la fertilité des terres, les faiblesses qui affectent l'initiative en cours en Éthiopie, pays qui n'a prêté que peu d'attention aux vastes terres communales, constituent à présent un sujet de débat⁷⁹.

Les États sahéliens ont, en général, ouvert la voie en la matière, s'assurant de ce que l'ensemble des biens détenus sous le régime coutumier soit pris en compte dans le cadre des réformes dessinées. Ceci a pris la forme de gouvernements locaux intégrés et de réformes de la tenure et en matière de ressources naturelles, telles que celles initialement entreprises au Sénégal (1964, 1972), avec des développements comparables au Mali, au Tchad et au Niger, ainsi que, plus récemment, dans les années 1990, les plans fonciers ruraux en Côte d'Ivoire, au Burkina Faso, en Guinée et au Bénin. Il convient de noter à ce propos avec intérêt que, notamment en ce qui concerne le cas des États non côtiers sahéliens, comme le Mali, la consécution d'un équilibre entre les communautés agricoles et celles pastorales, pour la définition des droits, continue de s'avérer malaisée. Les groupes de nomades, en particulier, se sentent discriminés, tant par rapport à la perte de zones de pâturage qu'à cause des développements tels que l'extraction pétrolière et les réserves naturelles. Des normes telles que les Codes pastoraux, visant à garantir des accès saisonniers, se sont vues, elles aussi, opposer des résistances.

10. La réforme foncière sur le continent est en cours

Il est clair que la réforme foncière est toujours en cours. Les États africains s'en trouvent à des stades très différents et répondent de manières diverses aux pressions de résistance. Plusieurs États possèdent des fondations plus solides et plus équitables en matière de propriété foncière sur lesquelles bâtir leurs édifices, afin d'aborder des problèmes non encore résolus, ou nouveaux, qui affectent la plupart des populations qui détiennent des terres coutumières (comme par

exemple, le Ghana ou le Libéria). Certains pays prennent tellement de temps pour formuler des politiques et des actions, que l'opinion publique se demande si l'État ne serait pas, en réalité moins incertain que peu disposé à mener à bien les réformes (par exemple, au Swaziland, en Zambie et jusqu'à récemment, au Lesotho et au Kenya). Le Libéria, la Sierra Leone et le Nigeria sont les pays à avoir mis en place le plus récemment des commissions foncières nationales, lesquelles pourraient nécessiter jusqu'à cinq ans pour émettre leurs recommandations, sur la base d'une consultation étendue au niveau local. Bien que le Malawi soit parvenu à atteindre une politique foncière hautement favorable à la coutume en 2001, le pays peine, depuis cette date, à élever une telle politique au rang légal, de sorte que les projets de terrain ont du mal à tenir compte des changements intervenus dans les politiques qu'ils soutiennent. Il en est également ainsi pour le Ghana, pays dans lequel une politique importante, adoptée en 1999 et qui prévoyait la réalisation d'une réforme et la diffusion des secrétariats chargés du foncier coutumier, manque du soutien légal nécessaire. C'est aussi le cas, dans une certaine mesure, de la Zambie, toujours aux prises avec une politique acceptable sur le plan national.

D'autres pays ont plongé directement dans la mêlée, adoptant des transformations radicales dans le statut légal des droits fonciers coutumiers, dont notamment, l'Afrique du Sud, le Mozambique, la Tanzanie, l'Ouganda et le Madagascar. Dans d'autres pays, la transformation s'est avérée plus progressive, au cours de ces quinze dernières années, par le biais de la mise en place de développements pilotes (par exemple, au Niger, au Burkina Faso, au Mali et au Bénin). Certains pays disposent d'ores et déjà de lois en vigueur, mais qui comportent des lacunes importantes quant à leurs paradigmes, ce qui donne lieu à un certain degré de mécontentement (par exemple, l'Angola, la Côte d'Ivoire et la Namibie). De même, au cours de la décennie précédente, on a pu constater que les bonnes intentions étaient susceptibles de s'entraver elles-mêmes, en s'appuyant sur des notions juridiques inadaptées, ce qui découle, souvent, de l'incapacité à développer des nouveaux paradigmes, menant pour ce faire un véritable partenariat avec les personnes affectées, ainsi qu'un pilotage solide. C'est ainsi, par exemple, qu'en Afrique du Sud, l'importante *Communal Land Reform Act* de 2004 a dû retourner dans les placards, ainsi que cela fut le cas, en Ouganda, pour la loi sur les terres de 1998, en raison des procédures inapplicables prévues en matière d'administration foncière locale et de protection des droits des femmes.

Une trop forte dépendance sur les changements juridiques, sans une véritable appropriation populaire, et à défaut d'un soutien aux réformes en matière de gouvernance (notamment sous la forme d'une gouvernance communautaire), s'érige également en obstacle dans ce domaine. Pourtant et quoi qu'il en soit,

malgré tous ces contrastes, il n'en demeure pas moins que la voie est désormais clairement ouverte.

11. Le principal rapport foncier en cours de reconstruction est celui liant le peuple à l'État

Les rapports fonciers critiques que les réformes africaines cherchent à reconstruire avant tout sont ceux qui lient le peuple à l'État, ou plus exactement, les citoyens à leurs Gouvernements. Après tout, les Gouvernements ne se bornent pas à rédiger les lois et à charger leurs Parlements d'en assurer leur application, mais se sont avérés être, également, les principaux bénéficiaires d'un droit foncier inéquitable assis sur la subordination des droits coutumiers. Ceci se matérialise dans l'importance de l'étendue des terres étatiques, publiques et nationales, dont pratiquement la totalité empiète sur les propriétés coutumières/communautaires qui ont subsisté.

Tel que cela a été évoqué dans les développements ci-dessus, les altérations apportées à la relation autour de la propriété existant entre le peuple et l'État présentent, elles aussi, des implications majeures en ce qui concerne le rôle joué par l'État dans les questions foncières et par voie de conséquence, sur le mode selon lequel l'État nation moderne se construit et en l'occurrence, plus précisément, sur le fait de savoir exactement dans quelle mesure le Gouvernement ou les citoyens devraient être les propriétaires terriens majoritaires. La tendance sur le continent va dans ce dernier sens. Les mécanismes utilisés à de tels effets varient. En général, la distinction entre propriété du sol et propriété des droits sur le sol (des droits de propriété) est retenue par le droit sur ce point (l'exception la plus importante à ceci depuis 1990 est constituée par le cas de l'Ouganda, qui a aboli totalement une telle distinction).⁸²

Il pourrait être soutenu qu'en transformant la totalité du territoire du pays en domaine national (ou en domaine public) une égalité entre les différents droits de propriété foncière est visée. Or, ce faisant, nombre de nouvelles politiques et lois foncières redéfinissent cette propriété comme un simple fidéicommiss au nom et pour le compte du véritable propriétaire : la communauté nationale. Le Mozambique, la Namibie, l'Éthiopie, le Rwanda, Madagascar, le Sénégal, l'Érythrée, la Tanzanie et le Burkina Faso constituent des exemples de cas dans lesquels il en a été ainsi. De manière concomitante, un argument cohérent pourrait être avancé sur le fait que la rétention du titre radical étatique constitue juste une autre plateforme à partir de laquelle les droits de propriété des citoyens pourraient se voir

82 Le Botswana alla loin en ce sens, en 1968, avec le traitement qu'il réserva aux terres tribales. L'Afrique du sud, dans le sillage du droit romain-hollandais, n'a jamais établi une telle distinction.

circonscrits. Les experts qui se sont penchés sur la situation des pays susvisés ont pu constater, à un moment ou un autre, que la propriété de l'État sur le sol peut toujours entrer en ligne de compte lorsque l'État souhaite acquérir des terres locales. Même sans ceci, les Gouvernements disposent du droit d'exproprier les propriétés privées pour des raisons d'intérêt public, le fait de se cramponner au titre radical apparaissant ainsi inutile. Toutefois, l'autorité additionnelle que la propriété sur le sol accorde aux droits d'appropriation du Gouvernement s'agissant des terres non enregistrées semble être de taille. Une fois de plus, les pauvres se retrouvent défavorisés.⁸³

12. La restitution des propriétés coutumières demeure limitée

Une décision importante que les Gouvernements nationaux modernes doivent adopter est celle concernant l'étendue de la restitution des terres qui ont d'ores et déjà fait l'objet d'une aliénation officielle pour passer à faire partie intégrante des propriétés privées. Les Gouvernements asiatiques et de l'Amérique latine se voient confrontés à un besoin analogue dans le cadre de leurs réformes. Les exemples présentés à l'encadré n°7 semblent suggérer l'existence de tendances actives en matière de restitution dans ces régions. Même dans ces cas de figure, il convient de signaler que la plupart des terres restituées ne constituent pas des terres officiellement détenues par des propriétaires de droit privé, mais des terres qui relèvent du domaine public, étatique, national ou tous autres entre les mains des Gouvernements. La plupart des pays africains n'ont pas ressenti le besoin d'exproprier et de restituer les terres d'ores et déjà aliénées. En règle générale, il y a encore suffisamment de terres coutumières qui demeurent sous la propriété (de fait ou de droit) des gouvernements, de sorte que ces pays ne se sentent pas tenus de s'ingérer dans le secteur du foncier privé enregistré. La plupart des pays pourraient, en fait, satisfaire bon nombre de demandes en se bornant à restituer les terres publiques/nationalisées à leurs titulaires coutumiers reconnus.

129

La principale exception à ceci est le cas de l'Afrique du sud, pays dans lequel des politiques intensément racistes donnèrent lieu à tort à l'attribution ou à la vente de proportions extraordinaires de terres appartenant au domaine national

83 Pour ceux non habitués aux notions utilisées en matière de tenure foncière, un rappel des distinctions existant entre souveraineté, titre radical et droits de propriété pourrait s'avérer utile. La *souveraineté* a trait à la juridiction *politique* qu'une nation et son Gouvernement détiennent sur le pays et n'implique pas la propriété ou des droits sur la terre en tant que telle. Le *domaine éminent* fait allusion aux pouvoirs accordés, en général, par les Constitutions aux Gouvernements afin de se saisir des terres de leurs territoires à des fins publiques. Le *titre radical* (ou titre racine) se réfère à la pratique féodale consistant à opérer une distinction entre le sol et la propriété des droits sur ledit sol. Un titre anglais de pleine propriété ne comporte pas techniquement et jusqu'à ce jour, la propriété sur le sol. De nos jours, la plupart des droits de propriété en Afrique (ainsi que dans une bonne partie de l'Europe) constituent, plus exactement, *des droits de propriété relatifs aux droits sur la terre* et non pas sur la terre elle-même.

au profit de propriétaires privés. C'est ainsi par exemple, qu'en Afrique du sud, en 1994, seul 13 % des terres agricoles commerciales étaient détenues par des africains de race noire et 87 % par des propriétaires blancs, ce qui était quasiment à l'opposé de la composition de la population, avec un pourcentage de 87 % de personnes de race noire et près de 13 % de personnes de race blanche ou d'asiatiques – excluant les quatre millions d'hectares de terres agricoles de subsistance dans les anciens lieux d'origine. Ceci entraîna l'adoption d'un plan visant à la redistribution de 30 % des exploitations agricoles détenues par des blancs, c'est-à-dire, de 26 millions d'hectares. L'Afrique du sud ayant adopté une approche « vendeur volontaire/acheteur volontaire », recommandé par la Banque mondiale et par les donateurs, il s'avéra difficile d'atteindre un tel objectif, en raison du type de terres que les propriétaires étaient disposés à vendre, ainsi que des coûts élevés que l'acquisition des terres comportait pour le Gouvernement. Moins de trois millions d'hectares avaient été cédés fin 2009. La Namibie a redistribué encore moins de terres agricoles commerciales, lesquelles représentaient, lors de l'indépendance, 40 % de la totalité du territoire. Le Zimbabwe, on le sait, perdit patience par rapport à l'approche « vendeur volontaire/acheteur volontaire » et lança, en 2001, une campagne d'expropriations des exploitations agricoles détenues par les blancs, sans offrir, bien souvent, quelque indemnisation que ce soit en contrepartie de la valeur des terres.⁸⁴

130

13. Les tentatives de rééquilibrage des relations foncières inégales à l'échelle de la société sont évidentes dans le cadre des réformes

Le traitement injuste réservé aux droits coutumiers présente des liens extrêmement étroits avec les relations de classe, intercommunautaires et intra-communautaires, les différentes règles coutumières et non coutumières étant aisément manipulées au sein des sociétés. À cela est venu s'ajouter la transformation capitaliste et la stratification de la société selon des classes discernables de riches et de pauvres. De tout cela découla un degré important d'iniquité entre les classes, et souvent interethnique, en matière de propriété foncière. L'appropriation légale (mais bien souvent illégitime) des ressources coutumières en fut la conséquence caractéristique, les terres locales étant acquises par un groupe ou par une classe au détriment d'un/d'une autre. Les conflits entre les détenteurs pastoraux et non pastoraux, ainsi que les règles en faveur des cultivateurs ou des non cultivateurs s'opposent également bien souvent. En général, les chasseurs-cueilleurs ont perdu, partout sur le continent, d'énormes étendues de terres, moins à cause de la conquête coloniale, que du fait de l'échec des Gouverne-

84 Une fois de plus, la documentation détaillée afférente aux cas, incluant celui de l'Éthiopie, évoqués ci-dessus est fournie dans Alden Wily, à paraître, 2010 (b), mais on peut également consulter, en tant que source immédiate, Binswanger-Mhize et al., 2009.

ments coloniaux et post coloniaux à protéger leurs droits fonciers, différemment structurés. Les exemples d'une telle situation sont nombreux : les San/Khoisan, en Afrique du sud, les populations « pygmées » de l'Afrique centrale et les Ogiek, les Hadzabe et les Sandawe, en Afrique de l'Est.⁸⁵ Les élites non locales se sont vues accorder fréquemment des avantages par rapport aux communautés locales en matière d'attribution des terres du « domaine public », souvent associées ou parrainées par l'État. L'éthnie y joua, elle aussi, un rôle. Des conflits civils (comme par exemple, au Kenya), voire des guerres civiles dans une ou plusieurs parties du pays ont pu en résulter (par exemple, au Rwanda, au Burundi, au Soudan, en Angola et en Éthiopie).

Les injustices troublantes, au sein de la communauté locale même, ont été évoquées dans les développements ci-dessus ; elles concernent, bien souvent, les relations autochtones-immigrants, chefs et « citoyens » des communautés, les aînés et les jeunes, les hommes et les femmes. C'est ainsi qu'à titre d'exemple, par le jeu de mécanismes de régulation indirects, les droits des chefs l'ont souvent emporté au détriment de ceux des membres ordinaires des communautés, des exemples résiduels d'un tel état de fait pouvant encore être observés au Ghana, en Zambie et en Ouganda, entre autres.⁸⁶

La plupart des politiques foncières modernes et des législations qui en découlent commencent par limiter de telles problématiques. Aussi et en particulier, les droits des femmes sont quasiment systématiquement abordés et vont jusqu'à la prévision d'une présomption de mariage ou de copropriété familiale (par exemple, en Ouganda ou en Tanzanie), ou encore de la possibilité de détenir et d'enregistrer les droits fonciers séparément (par exemple, en Éthiopie). Les droits fonciers des bergers et des chasseurs-cueilleurs sont, en général, bien moins évoqués dans les nouvelles politiques et lois foncières.⁸⁷ D'une manière générale, les États sahéliens font preuve de davantage de vigilance sur ce point que le Soudan, l'Éthiopie, le Kenya, l'Érythrée ou l'Ouganda. Toute une série de Codes pastoraux ont été adoptés dans les États sahéliens, dans le but de garantir une distribution plus juste des ressources et un droit d'accès aux groupes pastoraux nomades.

85 Une source relativement à jour est constituée par le Rapport du Groupe de Travail de la Commission Africaine sur les droits des Peuples/communautés autochtones de 2003.

86 Un exemple extrême de ceci fut, en Ouganda, entre autres, le développement d'une régime mailo de propriété foncière par les britanniques dans les années 1900, qui récompensa le leadership du Buganda en octroyant aussi bien à leur roi qu'aux familles nobles de vastes étendues de terres, mesurées en mètres carrés, transformant les résidents en locataires. La Loi foncière de 1998 n'est venue remédier à cette situation que de manière incomplète et fait l'objet, à l'heure actuelle, de nouvelles modifications. S'agissant des rapports existant entre les chefs ghanéens et leurs citoyens, voir Ubink et Amanor (éds.), 2008.

87 Voir Alden Wily, 2003a.

14. Le fond des réformes : de l'occupation et l'usage aux droits de propriété

Le principe auquel de plus en plus de pays aspirent est celui selon lequel les africains ont toujours détenu (et détiennent toujours) les terres selon des modalités que nous devons en fin de compte respecter de nos jours en tant que modes de *propriété privée*, bien qu'elles ne présentent pas nécessairement les caractéristiques que les lois en vigueur attribuent à la propriété privée. En général, on prévoit une catégorisation différente en ce qui concerne les propriétés coutumières, dans l'éventualité où elles sont enregistrées. Ceci permet de refléter avec précision les caractéristiques de la propriété foncière coutumière, non converties ainsi selon des formes inappropriées en contradiction avec la nature des droits de propriété coutumière.

Cette reconnaissance est réceptive aux changements intervenus, évoqués dans les développements ci-dessous. C'est ainsi que :

- a. la « propriété » ne comporte pas nécessairement les caractéristiques étroites attribuées à une telle notion par les règles de la société industrialisée européenne, notamment en ce qui concerne la propriété foncière rurale et de subsistance ;
- b. la pression foncière ayant augmenté, les frontières entre les terres appartenant à une communauté et celles d'une communauté voisine ont nécessairement, elles aussi, pris une forme plus ferme, en tant que domaines définis et susceptibles d'asseoir des droits de propriété ;
- c. les règles afférentes à la propriété foncière des sociétés communautaires/ coutumières se sont souvent vues altérées elles-mêmes, incluant le fait que les cultures variables ont cédé la place à des exploitations agricoles permanentes en nombre de cas ;
- d. les transferts s'étendent aujourd'hui aux ventes, notamment en ce qui concerne les maisons individuelles ou les exploitations agricoles, la demande en vue de l'obtention de titres de propriété officiels étant élevée parmi les détenteurs de terres coutumières les plus aisés ; et
- e. de nos jours, il existe un besoin de protéger fermement l'étendu domaine des communautés rurales vis-à-vis l'empiètement extérieur étatique et privé, ce qui donne lieu à l'instauration de nouveaux concepts en matière de propriété collective et cela concernant le tout ou des parties dudit domaine.

L'analyse ci-dessous concernant le statut des droits fonciers coutumiers dans l'Afrique subsaharienne montre comment dans pas moins de 19 pays du sous-continent, les droits de propriété coutumière sont officiellement reconnus en

tant que véritables droits de propriété.⁸⁸ Tel que cela est évoqué dans Alden Wily, à paraître en 2010, aucune Constitution, loi ou politique foncière n'atteint un tel objectif de la même manière. Il n'existe pas de consensus quant à la reconnaissance de ces droits en tant que des droits de propriété privée *en dehors* de l'enregistrement, ou sur le point de savoir dans quelle mesure l'enregistrement implique la transformation dans d'autres formes habituelles de propriété foncière, ou encore concernant la facilité pour les groupes et les communautés de sécuriser leurs droits de propriété coutumière en tant que droits de propriété collective. Chacune de ces problématiques sera évoquée dans les développements ci-dessous.

Tous ces points et en particulier les derniers apparaissent essentiels lorsqu'il s'agit de déterminer si et de quelle manière les forêts naturelles et les pâturages détenus selon la coutume peuvent faire l'objet d'une appropriation rapide et efficace. En effet, il convient de garder à l'esprit que ce sont les *biens collectifs* du domaine coutumier qui sont toujours les plus exposés à l'expulsion illégitime (mais, souvent, « licite ») de leurs propriétaires, par un moyen ou un autre. Tant que ces terres continueront de constituer des terres sans propriétaire au sens de la loi et que la constitution d'éléments de preuve en vue de leur enregistrement demeurera malaisée, elles resteront vulnérables.

133

15. Les systèmes de propriété importés et autochtones sont en train de se rapprocher

De nos jours, des concepts tels que « nos terres » et les notions importées de la propriété se sont beaucoup rapprochés au cours du siècle dernier. Nombre des caractéristiques importées de la propriété foncière ont été absorbés dans la coutume (à savoir, dans les régimes de propriété foncière « natifs », ou plus exactement, « autochtones »). Cela découle en partie de la nature changeante de nombre de domaines coutumiers, tel que cela a été évoqué ci-dessus, ainsi que de l'assimilation locale des conceptions occidentales de la propriété. Cela est dû, en bonne partie, à la capitalisation de la société, ainsi qu'à l'acceptation de l'idée selon laquelle les terres peuvent bel et bien constituer un bien, en fonction des cas.

88 Ceci inclut l'Angola (2004), le Bénin (2007), le Botswana (1968), le Burkina Faso (2009), la Côte d'Ivoire (1998), le Ghana (1986, 1992), le Kenya (1963, avec la nouvelle Politique de 2009), le Lesotho (projet de Politique), le Libéria (lois forestières de 1949, 1956 et 2009), le Malawi (Politique de 2001), le Mozambique (1997), la Namibie (2002), le Niger (1993), l'Afrique du sud (1996), le Swaziland (1998), la Tanzanie (1999), l'Ouganda (1995 et 1998), la Zambie (1995) et de manière moins claire, le Nigeria, la Sierra Leone, le Rwanda, l'Érythrée et Madagascar.

16. En définitive, la réforme comporte autant de continuité que de changement

Il convient également de signaler que la transition foncière en cours dans l'Afrique subsaharienne n'est pas radicale du point de vue strictement juridique. Il en est ainsi car, bien souvent, ce qui est inscrit dans les nouvelles politiques et lois foncières est moins un renversement des règles existantes qu'une *réinterprétation* de ce qu'un droit sur les terres, tel que découlant des systèmes de propriété foncière autochtones constitue. En général, ce que l'on peut observer le plus souvent est l'abandon d'une caractérisation des droits de propriété foncière coutumière en tant que des droits d'usufruit, au profit d'une reconnaissance de ces derniers en tant que des véritables droits de propriété et cela au profit tant des communautés que des membres de ces dernières, sur une base familiale.

Ceci découle largement du fait que les nouveaux gouvernements coloniaux et postcoloniaux ont officiellement abrogé les droits coutumiers, plutôt que d'opter pour considérer ces derniers comme étant *inférieurs* aux droits de propriété. Le *xx^{ème}* siècle touchant à sa fin, cela est devenu de moins en moins défendable, sur les plans politique et pratique, de persévérer dans une telle position séculaire, alors que la plupart des populations rurales demeurent sans propriété et sans terre aux yeux du droit.

134

17. Une meilleure compréhension de la propriété foncière communale se fait jour

Les impacts sont néanmoins considérables. Un élément clé de la réforme réside dans le changement d'appréhension de la propriété foncière communale par le droit et par voie de conséquence, de la possession des substantielles ressources non cultivées. L'idée selon laquelle la propriété communale constituait une « absence de propriété foncière » reflétant ainsi un libre accès devint le *cri de cœur* des tenants des titres de propriété individuels à partir des années 1950, tirant pour ce faire une justification « scientifique » des thèses prônées par Gareth Hardin dans la « Tragédie des communaux » (1968), pleinement adoptées par les agences de conseil internationales. Il fallut attendre jusqu'aux années 1990 pour que la nature délimitée de la plupart des terres communales fut mieux comprise, non pas en tant que lieu aléatoire de libre accès, mais comme des zones distinctes détenues en indivision par des groupes de personnes identifiables (la propriété commune).⁸⁹

89 La Prix Nobel d'économie pour l'année 2009, Elinor Ostrom, a été l'un des principaux architectes universitaires en matière d'amélioration des connaissances. La reconnaissance de son travail vient témoigner à quel point les notions afférentes à la propriété ont pu mûrir.

De même, les dommages occasionnés par le déni de la propriété collective ou communale sont aujourd'hui mieux compris. En bref, le processus de déni est à présent quelque peu mieux reconnu en tant qu'un processus ayant transformé les terres détenues par les communautés exactement dans des terres appartenant « à tous et à personne », ainsi que l'on considérerait, à tort, la propriété foncière communale.⁹⁰ Ceci n'a pas uniquement dépossédé les communautés, mais également retiré aux populations locales leurs droits acquis en matière de protection, de conservation ou de développement desdites terres, ou, au fur et à mesure que les pressions augmentaient, contribué au développement de règles contraignantes visant à limiter l'occupation ou l'exploitation illicites. De leur côté, les populations locales adoptèrent comme comportement majoritaire une approche susceptible d'être paraphrasée comme suit : « si nos droits ne sont pas reconnus, mieux vaut tirer profit des ressources autant que possible avant que d'autres ne s'en chargent », ce qui est bien loin d'une exploitation durable. La propriété forestière s'en est vue particulièrement affectée.⁹¹ Ainsi que les critiques ont pu l'affirmer, la pire des tragédies est celle subie, non pas par les terres communales, mais par le *domaine public*, en raison de l'impact entraîné par la dépossession des communautés locales de leurs propriétés communes.

18. Rendre les droits coutumiers susceptibles d'enregistrement, y compris les propriétés collectives

135

L'enregistrement n'a pas été écarté comme inutile en matière de sécurité foncière par les réformes foncières modernes. Bien au contraire, les pressions ne cessant d'augmenter, le droit de sécuriser une propriété au moyen de documents susceptibles d'être reconnus devant les tribunaux est devenu encore plus important que cela n'était le cas au xx^{ème} siècle. Toutefois, les nouvelles lois et politiques foncières modifient de manière considérable le champ d'application et les modalités d'un tel « enregistrement ».⁹²

S'agissant du champ d'application, une différence majeure est constituée par ce qui est susceptible de faire l'objet d'un enregistrement, ainsi que par l'identité de ceux pouvant être enregistrés en tant que propriétaires. Et c'est que la reconnaissance des droits coutumiers implique la reconnaissance du fait que les terres peuvent être la propriété non seulement des individus, mais aussi des familles, des groupes et des communautés. Un nombre croissant de lois prévoit que les

90 Voir Alden Wily, 2008b.

91 Alden Wily, 2002a.

92 Au vu de l'implication de longue date de l'enregistrement dans la transformation des droits coutumiers dans des formes légales étrangères et principalement individualisées de tenure, nombre de spécialistes de ce secteur évitent, de nos jours, l'utilisation de cette terminologie concernant les droits coutumiers, pour lesquels la procédure constitue plutôt un processus de certification de ce qui existe déjà et non pas une conversion.

biens collectifs peuvent faire l'objet d'enregistrement, mentionnant expressément la propriété familiale et communautaire. Ceci prend des formes diverses, telles que « la délimitation du domaine utile » dans la loi foncière de l'Angola de 2004, le droit de tous propriétaires coutumiers à être reconnus selon les dispositions de la loi foncière béninoise de 2007, ou encore la nouvelle reconnaissance, au Burkina Faso, du fait que la possession peut être exercée de manière individuelle, familiale ou collective, conformément aux dispositions de la nouvelle loi foncière de 2009. Il en est ainsi également dans d'autres dispositions similaires adoptées en Côte d'Ivoire (1998), dans l'État régional Amhara (en Éthiopie), conformément à la loi communautaire de 2000. C'est également le cas en Ouganda, avec la reconnaissance des droits coutumiers en ce qui concerne toutes les formes de détention (1998), ou dans la nouvelle exigence légale posée par la Tanzanie, selon laquelle nul titre de propriété ne saurait être délivré à un individu ou à une famille tant que la communauté concernée n'y a pas donné son accord, et qu'elle n'a pas défini et enregistré sa propriété commune dans le Registre foncier villageois (1999 et 2002), ou encore en ce qui concerne la nouvelle Politique du Kenya de 2009, qui considère les Terres communautaires en tant que catégorie principale de propriété foncière, ce qui a fini par être introduit dans la version finale de la nouvelle Constitution du pays (2010). On retrouve la même situation au Mozambique, avec des dispositions qui encouragent la propriété de groupe (1997), ainsi qu'en Afrique du sud, dans les plus étranges dispositions de la loi relative aux Associations des propriétés communales (1996).

136

La possibilité qui s'offre de protéger les domaines des communautés, qui comportent des vastes aires de ressources partagées, comme des forêts, n'est pas tout à fait neuve. Dans certains pays, comme le Ghana, le Nigeria ou le Libéria, ceci est déjà possible depuis plusieurs décennies, mais ce n'est que rarement qu'une telle possibilité a été mise en œuvre. Ceux qui ne se sont pas saisis de telles opportunités (en général les communautés les plus isolées et les plus pauvres) pourraient à présent regretter qu'il en ait été ainsi, au vu de l'insécurité sans cesse croissante à laquelle se voient confrontées les terres non enregistrées et en particulier les forêts et les pâturages. C'est ainsi qu'au Libéria, par exemple, cela est parfaitement faisable depuis 1949, pour les communautés rurales, que de sécuriser leurs terres par le biais d'un titre de propriété communautaire protégé (bien qu'inaliénable). Plus de deux millions de demi hectares de terres forestières ont ainsi été protégées au moyen de quatorze « Actes de propriété sur des terres aborigènes ». ⁹³ Ces chances diminuèrent en particulier suite à l'adoption, en 1974, d'une loi relative à l'enregistrement foncier, sur les conseils des organismes internationaux, dont les philosophies fondées sur les titres de

propriété individuels rejoignaient les intérêts commerciaux de plus en plus forts du Gouvernement, qui souhaitait s'approprier lesdites terres à son propre profit. Depuis, les communautés se sont vues contraintes de s'approprier leurs terres en les rachetant à l'État. Malgré les frais d'enquête élevés y afférents, au moins trente-deux des communautés les plus riches ont agi de la sorte, ajoutant ainsi 4,48 millions de demi hectares au domaine communale enregistré du pays. La nécessité d'emprunter une telle voie fait l'objet de débats depuis 2006 et tout semble indiquer que l'enregistrement des terres communautaires sera élevé au rang de priorité dans le cadre de la Politique foncière nationale à venir, en cours de rédaction par la nouvelle Commission foncière nationale.⁹⁴

19. La reconstruction du processus d'enregistrement pour des usages d'échelle et impliquant les personnes pauvres est en passe d'avancer

On peut constater, également, des changements en ce qui concerne les procédures d'identification et d'enregistrement des droits fonciers et cela pour deux raisons: *premièrement*, à cause de l'échec évident des systèmes existants, qui présentent une portée aussi limitée et se sont avérés injustes en termes de perte de droits dans le cadre de la procédure de conversion (en particulier, à l'égard des femmes et d'autres membres de la famille, avec une perte quasiment universelle des droits accessoires) et du fait que l'accès auxdits régimes étaient ostensiblement hors de la portée des moyens financiers ou physiques de la plupart des familles rurales, incapables de se déplacer pour se rendre dans des bureaux lointains.

137

En outre, les élites ont tiré régulièrement un profit indu de l'enregistrement foncier. Ce fut le cas s'agissant des programmes dits globaux d'attribution de titres de propriété, dans le cadre desquels la totalité des droits locaux étaient censés être englobés. Le programme du Kenya, mis en œuvre depuis les années 1960, en constitue un exemple de choix. Les élites ont été avantagées, au détriment des familles les plus pauvres, en ce que les terres communales ont été souvent sous divisées au profit de ceux qui justifiaient de la possession de moyens pour y exploiter des fermes plus importantes en taille et qui pouvaient payer les frais afférents à l'enregistrement des terres en cause. Les Gouvernements se sont appropriés, à l'occasion de ces processus d'enregistrement et de manière systématique, les terres résiduelles, incluant les forêts et les pâturages. Ils l'ont fait en déclarant les biens forestiers, en particulier, comme étant la propriété du district communautaire tout entier, confiés en fidéicommiss à ces derniers, en tant que Forêts communales. La perte de ces biens aussi impor-

94 Tel qu'évoqué dans Alden Wily, 2010, à paraître, (b). Voir Alden Wily, 2007, pour un historique de l'enregistrement des terres collectives au Libéria.

tants de par leur vente, «au profit de toute la communauté» a été monnaie courante.⁹⁵

Deuxièmement, les concepts d'enregistrement et la perte de terres et de droits qui en découlent étaient purement et simplement trop restreints pour encourager l'action et l'exploitation volontaires. Même parmi les cultivateurs établis, l'idée d'un domaine familiale détenu à présent par une seule personne (de sexe masculin) constituait, souvent, un anathème. En outre, nulle sécurité avérée ne découle de la procédure d'enregistrement, sur laquelle les communautés exerçaient un contrôle tellement lointain que la consultation ou la mise à jour des enregistrements, dans le cadre des successions, s'avérait impossible. Il en va de même s'agissant du caractère prétendument inviolable des titres de propriété qui n'a pas été atteint autant qu'il était espéré. Les registres, à peine gérés, se sont avérés corrompibles, tel que cela apparaît, par exemple, du problème des doubles certificats et des doubles ventes.⁹⁶

Dans le cadre des réformes foncières postérieures à 1990, des nouveaux mécanismes commencent, à présent à être observés, bien que de manière erratique. Ceux-ci se caractérisent par une réduction des exigences en matière de localisation et par la simplification des procédures, lesquelles ont été rendues, en outre, quelque peu plus accessibles pour les membres les plus pauvres des communautés, en ce qui concerne le lieu de déroulement de la procédure et par le biais d'une limitation des frais y afférents. L'adjudication sur la base de la communauté devient de plus en plus la norme, avec des procédures, dans certains cas, conçues afin de s'assurer de ce que même les foyers les plus pauvres s'y voient impliqués (par exemple, en Tanzanie, en Éthiopie et au Bénin). Les témoignages verbaux locaux sont devenus un moyen de preuve en droit désormais habituel. La fiabilité des décisions se voit améliorée plus les systèmes et les procédures sont localisés par rapport aux détenteurs des terres, lesquels sont ainsi davantage en mesure de faire en sorte que ceux qui tiennent les registres et les détenteurs rendent des comptes. Malgré ses failles, le régime d'attribution de titres de propriété de masse adopté au sein des États régionaux éthiopiens semble suggérer qu'il est possible, après tout, que les droits de propriété de chacun des propriétaires ruraux soient enregistrés et qu'ils fassent l'objet d'un certificat, dans un espace de dix ou quinze années, ce qui n'aurait pas été envisageable dans le cadre des procédures conventionnelles et centralisées de conversion adoptées par la plupart des pays sous l'empire des lois d'attribution de titres de propriété des années 1960 et 1970. Des succès bien plus modestes en matière d'attribution de titres de propriété

95 Voir Alden Wily et Mbaya, 2001, pour des exemples concrets.

96 On a écrit abondamment sur les carences de l'attribution des titres fonciers en Afrique depuis les années 1960. Pour une vue d'ensemble consulter Alden Wily, 2006b.

ont été constatés en Tanzanie, dont les nouvelles lois foncières prévoient une telle possibilité, mais pour des raisons incluant des mesures positives, à savoir : du fait que la nouvelle loi foncière garantit au même temps, aux familles et aux communautés rurales la protection de leurs droits de propriété foncière coutumière que ces droits aient été enregistrés ou non et car les exigences posées en matière d'attribution de droits de propriété familiaux ou individuels incluent le retranchement officiel du périmètre de territoires de chacune des communautés, ainsi que la délimitation et l'enregistrement des zones à propriété collective au sein dudit domaine. Une autre cause importante à l'origine de ce manque de volonté de se saisir des opportunités offertes est constituée par le fait, purement et simplement, que les communautés doivent mettre en place, au préalable, leurs propres registres et systèmes d'enregistrement fonciers, ce que peu ont trouvé aisément atteignable par leurs propres moyens.

20. L'administration foncière à assises communautaires constitue un corollaire naturel à l'admission de la propriété foncière coutumière

Un des aspects les plus importants des réformes foncières émergentes est constitué par la décentralisation incessante de l'administration foncière, parfois à l'échelle des villages. En effet, dans certains pays, ce sont les communautés villageoises qui commencent à gérer et à tenir légalement leurs registres fonciers, conformément aux modalités fixées par la réglementation sur ce point. Ceci découle de deux sources différentes, à savoir : les carences de la procédure ultra centralisée, telles que celles-ci ont été évoquées dans les développements ci-dessus, ainsi que le fait que les droits fonciers coutumiers ne peuvent que difficilement être formalisés sans une administration foncière coutumière (conformément aux règles, aux normes et aux procédures en cours). Et c'est que si la propriété foncière est perçue, à très juste titre, comme rien de plus ni de moins qu'un régime à assises communautaires, il s'en suit que l'administration foncière doit prendre les communautés en considération et mettre ces dernières en mesure d'administrer réellement les questions afférentes à leurs terres.

En pratique, ceci est accompli par les réformes foncières modernes de manières diverses, qui vont de la désignation de comités désignés à un niveau communautaire en tant qu'autorité foncière légitime (par exemple, en Tanzanie, au Ghana, au Malawi et au Lesotho), avec la création de groupements institutionnels à l'échelle des communes ou des villages (comme en Ouganda, en Éthiopie, au Bénin et au Burkina Faso), à la mise en place de commissions ou de conseils départementaux, de districts ou communaux (par exemple, au Botswana et en Namibie) et à l'échelle des arrondissements, des localités rurales, voire, parfois, du district, du département ou des communes (comme au Bénin, au Mali et

au Niger). Des expériences et des occasions de tirer des leçons abondantes sont actuellement en cours.⁹⁷

21. Les mécanismes d'enregistrement demeurent imparfaits, notamment en ce qui concerne les propriétés collectives

Les modes selon lesquels la certification des droits peut être mise en œuvre sur le plan légal varient. Tel que cela a été suggéré dans les développements ci-dessus, certaines nouvelles lois foncières reconnaissent l'existence des droits de propriété foncière coutumière, que ceux-ci aient ou non fait l'objet d'une certification ou d'un enregistrement et leur accordent une valeur équivalente à celle des droits de propriété privée enregistrés (par exemple, les lois foncières de l'Ouganda, de la Tanzanie, du Mozambique, de l'Afrique du sud, du Botswana et du Ghana, ainsi que la politique foncière du Malawi). L'enregistrement n'est pas obligatoire. D'autres pays ont choisi d'imposer des délais pouvant aller jusqu'à plusieurs années, au terme desquels l'ensemble des droits fonciers coutumiers devra avoir fait l'objet d'un enregistrement. Cette technique n'a pas été couronnée de succès et la Côte d'Ivoire, l'Angola, la Namibie et le Rwanda, entre autres, ont d'ores et déjà été contraints de proroger les délais initialement impartis à cet effet.

140

Il existe également des différences importantes en ce qui concerne le mode d'enregistrement de ces droits. L'Ouganda, la Tanzanie, le Mozambique, le Soudan du Sud, le Ghana et le Liberia prévoient un enregistrement des droits coutumiers *en l'état*, sans que ceux-ci soient changés de catégorie ou transformés en d'autres types de propriété foncière, comme s'ils équivalaient à des droits en pleine propriété ou à d'autres formes de droits de propriété privée.

D'autres ont adopté une solution intermédiaire, permettant une certification pleine et entière des droits de propriété coutumière tels que ceux-ci existent, incluant la totalité des propriétaires existants (des individus, des familles, des groupes, des communautés, etc.), ainsi que des droits secondaires ou dérivés (les droits d'accès et d'usage, qui ne valent pas propriété). Le Bénin, la Côte d'Ivoire et le Burkina Faso constituent des exemples de premier ordre de pays ayant adoptée une telle voie. Toutefois, leurs nouveaux codes fonciers exigent que leurs propriétaires appuient cette propriété sur des droits officiellement reconnus, lesquels sont uniquement accessibles au moyen des procédures existantes qui peuvent demeurer onéreuses et peu accessibles. Au moins et en tout état de

97 Voir Alden Wily, 2003a, pour une vue d'ensemble, ainsi que les études importantes par pays de Lavigne-Delville, concernant certains pays de l'Afrique francophone, 2005. Voir Ubink et Amanor (éds.), 2008, pour des analyses critiques de la modification de l'administration foncière au Ghana.

cause, la propriété privée en résultante n'est pas aussi étroitement définie que par le passé, en ce qu'il ne s'avère plus nécessaire d'en modifier les contours afin de se conformer à des formes conventionnelles de propriété. D'autres ont rendu le processus peu coûteux et local, mais ont transformé, dans les faits, les droits de propriété en droits non coutumiers lors de leur enregistrement (par exemple, en Éthiopie et au Rwanda).

Certaines nouvelles lois foncières permettent l'incorporation définitive dans le droit de propriété collectif (ou dans le cadre d'un domaine foncier reconnu et susceptible d'enregistrement) de ressources naturelles importantes, telles que les forêts, les bois et les pâturages. C'est ainsi que les ghanéens sont les propriétaires de leurs forêts et perçoivent les loyers y afférents, bien que le Gouvernement administre l'abattage commercial et le partage des revenus, y compris à l'égard des propriétaires). La Tanzanie, l'Ouganda, le Soudan du sud et le Mozambique reconnaissent expressément que, sur décision locale, tout ou une partie des domaines détenus collectivement peuvent ainsi s'y voir inclus. L'exemple le plus actif de ceci est celui de la Tanzanie, pays dans lequel la notion de « domaines de village » constitue le support de travail concernant l'ensemble des terres coutumières, définies en tant que Terres villageoises dans la nouvelle loi de 1999. À ce jour, ceci représente quasiment 11 000 terres villageoises distinctes, qui couvrent environ un 75 % des terres continentales. De tels développements s'expriment de manière croissante en Ouganda et au Mozambique.

141

Une question essentielle est celle de la portée en droit de la propriété détenue sur les villages ou sur des terres communautaires et de l'enregistrement de ces derniers en tant qu'appartenant à la communauté, ou se trouvant simplement sous sa juridiction. Une solution consisterait à enregistrer uniquement les premiers, faisant ainsi des domaines fonciers familiaux ou infra communautaires qui s'y trouvent englobés des droits mineurs, tels que des « droits en pleine propriété coutumiers », ou en usufruit. Une autre alternative serait que la communauté établisse uniquement sa juridiction sur les terres du village, définissant uniquement certaines parties de ce dernier en tant que propriété collective (des forêts, des pâturages, des zones humides, etc.). L'Ouganda, la Tanzanie, le Mozambique, le Bénin et le Burkina Faso font partie des pays qui laissent aux communautés le soin d'en décider.

Tel que cela a d'ores et déjà été évoqué, l'Angola et le Liberia prévoient que les communautés villageoises doivent s'enregistrer directement en tant que des propriétaires collectifs, bien que le recours à cette possibilité ne soit encore qu'à ses débuts en Angola et qu'au Liberia elle ait sombré dans le rachat de terres de l'État, désormais objet d'une révision politique officielle. Le Ghana incarne un cas exceptionnel, en ce que le chef est souvent considéré comme étant le propriétaire

du sol, alors que les membres de sa communauté sont, par voie de conséquence, des « détenteurs en pleine propriété coutumiers » des droits sur les terres. Bien que les membres des communautés soient en mesure de s'approprier, en tant que propriétés collectives, des terres communes distinctes, telles que des forêts ou des marécages, de telles initiatives s'avèrent rares.

La situation est différente au Botswana, où le domaine rural est sous divisé en douze conseils de districts locaux fonciers et la propriété y afférente est attribuée à ces conseils, au nom et pour le compte des communautés qui en font partie intégrante. Il est facile aux individus ou aux familles de faire valoir leurs droits fonciers coutumiers sur leurs maisons au village ou sur leurs exploitations agricoles, mais non pas sur quelque partie que ce soit des vastes pâturages englobés dans ces territoires tribaux.

La Namibie suit un modèle largement similaire dans sa nouvelle loi foncière relative aux territoires communaux (2002). Ceci a pour conséquence que le statut réel des *biens collectifs*, tels que les pâturages d'un village ou d'une zone tribale, demeure incertain, leurs lois ne prévoyant pas, dans la plupart des cas, des droits de propriété collectifs au-dessous du niveau tribal. Ils peuvent également ouvrir ces terres à l'appropriation endémique des terres par les membres des élites. Dans les deux pays, ceci intervient, principalement, sous la forme de programmes d'élevage en ranch, qui dépendent de l'habileté à creuser un puits de forage afin d'y asseoir la revendication, ce qui est en dehors de la portée des familles ordinaires. Il s'ensuit que la majorité des pauvres se voit continuellement privée de tout droit sur ces terres, sur lesquelles ils détenaient pourtant, par le passé, des droits fonciers coutumiers.

142

Les chasseurs-cueilleurs de ces deux pays (des minorités représentant 3,4 % et moins de 1 % de la population totale, respectivement) se voient, eux aussi, affectés de manière négative, dans la mesure où ils se trouvent dans l'impossibilité de protéger aisément des terres traditionnelles en tant que leurs propriétés distinctes au sein de ces domaines. Les efforts déployés au Botswana afin de les aider à s'approprier ces terres, par le biais de l'octroi de financements afin de réaliser les développements de forage et de payer la procédure d'obtention des certificats, semblent avoir ralenti depuis leur âge d'or, aux années 1970, bien que l'on ait calculé que d'un tiers à la moitié des populations San du Botswana jouissent à présent de certains droits légaux d'accès et qu'elles détiennent des droits reconnus d'occupation et d'usage, en tant que résidants, au sein des terres de leurs conseils respectifs. Dans quelque mesure, les dispositions afférentes à la conservation de la faune ont, elles aussi, limité les pertes, avec toute une série de territoires de chasseurs-cueilleurs se trouvant aujourd'hui sous leur égide, dans les deux pays, ce qui leur permet de devenir des actionnaires actifs. Toutefois,

la propriété foncière sur ceux-ci commence, elle aussi, à être réclamée par des intérêts commerciaux plus lucratifs.⁹⁸

Dans ces pays, des dispositions juridiques insuffisamment claires ou robustes concernant les droits de propriété collectifs rendent les territoires communaux vulnérables aux acquisitions de la part d'individus appartenant à la communauté ou extérieurs à celle-ci, bien que l'autorisation des chefs locaux soit nécessaire pour ceci, ces derniers pouvant émettre un avis favorable moyennant finance. En outre, notamment en Angola et au Liberia, ces terres demeurent exposées à l'octroi de concessions par le Gouvernement. Même en Tanzanie, où l'on croyait que la Loi sur les terres villageoises de 1999 (« *Village Land Act* ») protégerait suffisamment les millions d'hectares de terres appartenant aux communautés villageoises, des lacunes dans la loi sont à présent activement exploitées par le Gouvernement et les investisseurs étranger afin de s'approprier les terres. En tant que détenteurs de « terres villageoises » exceptionnellement étendues, dans lesquelles le gibier abonde, les bergers Masaï sont particulièrement vulnérables du fait de la création de zones de chasse dans le nord du pays, riche en gibier, le ministère de la Faune louant ces dernières à bail très volontiers à des exploitants étrangers, invoquant pour ce faire que c'est la Nation (et non pas les propriétaires des terres communautaires) qui est la propriétaire du gibier. Ils se voient également poussés à céder les zones « non utilisées » de leurs grands domaines, au profit d'investisseurs, souvent de manière coercitive. Les villageois sédentaires de l'extrême sud du pays souffrent également, largement en raison de leur incapacité à définir clairement les limites de leurs terres villageoises respectives. Apportant une réponse favorable à l'opposition suscitée par la pression croissante pour que les terres soient cédées en vue de leur exploitation commerciale à des fins de production alimentaire et de biocarburants, le Gouvernement de la Tanzanie a, enfin, décrété un moratoire concernant les acquisitions ou les concessions de baux sur les terres villageoises au profit des Gouvernements et des sociétés étrangers, les nouvelles autorisations se voyant suspendues jusqu'à l'adoption d'un code de bonne conduite.⁹⁹

143

Certains pays rendent les choses encore plus difficiles en prévoyant (voire, parfois, en exigeant) le recours à des nouvelles entités juridiques, auxquelles sera attribuée la propriété des terres communautaires lors de l'enregistrement de ces dernières. Tel est le cas des Associations de propriété commune de l'Afrique du sud ou des Associations foncières communales, en Ouganda.

98 Évoqué dans Alden Wily, à paraître, 2010 (b).

99 Sulle et Nelson, 2009.

Il apparaît clairement qu'un développement bien plus important des notions et des procédures afférentes à l'attribution des droits de propriété collectifs s'avère nécessaire. Néanmoins et en principe, l'ensemble des nouvelles lois et politiques foncières reconnaît expressément le fait que la détention informelle des terres et la consécration de cette dernière par le biais de l'enregistrement résulte *viabile*. Ceci constitue une amélioration en matière de droit foncier, par rapport à la situation existante en 1990. Ce sont les mécanismes pour y aboutir qui demeurent imparfaits.

22. La signification de la notion « d'occupation effective » est en passe de changer

Une implication croissante d'une bonne partie des nouvelles lois foncières est que la preuve des droits de propriété coutumiers/communautaires ne dépend plus du fait que les terres soient visiblement cultivées, lorsque les terres ne sont pas détenues à de telles fins, comme dans le cas des pâturages, des bois et des forêts. La situation des exploitations agricoles apparaît bien plus sévère, avec l'exigence quasiment uniforme de ce que celles-ci demeurent et/ou soient exploitées (notamment par le biais de cultures itinérantes ou de jachères). En cas de défaut d'exploitation ou d'abandon, les nouvelles lois soumettent ces terres, en général, à une réversion à la propriété communale et à défaut de droit de propriété, il appartiendra à la juridiction communale de décider à qui les parcelles devront être réassignées.

144

23. Le soutien au pluralisme juridique équitable est en passe de se consolider : « égaux mais différents »

Lorsque les droits coutumiers sont reconnus, ceci exige l'admission des règles juridiques coutumières, ou plus exactement, des règles ou des lois fondées sur la communauté, dont la plupart trouvent leur source dans les pratiques traditionnelles.

Ceci n'implique pas que le droit coutumier coexiste alors avec le droit commun, dans la mesure où le droit national (le droit commun) accepte l'intervention du droit coutumier en tant que légitime. C'est ainsi qu'il est conforme au droit que de prendre des décisions concernant les terres, dans des circonstances bien définies (c'est-à-dire, dans le secteur coutumier et non pas dans celui objet d'aliénation) sur des bases coutumières, en ayant recours pour ce faire à des règles coutumières (fondées sur la communauté).

Pour que ceci fonctionne, il est impératif d'instaurer des systèmes égalitaires et que le droit national (le droit commun) abandonne la hiérarchie des lois héritées

des systèmes juridiques coloniaux et soutenue par ces derniers. La place de la loi islamique (la Charia) dans le système de seigneurie s'avère plus complexe car, bien souvent, ses dispositions sont déjà intégrées tant dans les régimes fonciers prévus par les droits nationaux et notamment, dans les régimes coutumiers. Au Sénégal, par exemple, où plus de 90 % de la population est de confession musulmane, il n'est pas toujours évident de déterminer dans quelle mesure les pratiques coutumières découlent de la Charia et dans quelle mesure elles découlent des règles locales non religieuses. En ce qui concerne les questions afférentes à la propriété foncière, ceci ne tend pas à avoir quelque importance que ce soit dans les cas où la propriété foncière coutumière est établie avant tout en tant que régime fixé par la communauté.

24. Les réformes viennent limiter, sur le plan technique, les pratiques traditionnelles injustes

En reconnaissant la propriété foncière coutumière, les nouvelles lois foncières conditionnent également expressément une telle reconnaissance au respect des principes de l'équité et de la justice, tels que prévus de manière universelle au sein des Constitutions. Dans l'histoire, les droits des femmes ont fait partie de ceux les plus souvent bafoués. Lorsque les coutumes des chasseurs-cueilleurs, des bergers et des sociétés sédentaires interagissent, une hiérarchie de droits peut se voir pratiquée, aboutissant à des situations inéquitables.

145

Les nouvelles lois foncières ont mis particulièrement l'accent sur la prise en compte des inégalités de genre, mais ont fait preuve de moins de progressisme en ce qui concerne le traitement des inégalités au sein de la société. Néanmoins et en principe, lorsque le droit coutumier se voit accorder un rang égal à celui du droit commun, les pratiques injustes peuvent faire l'objet d'actions prévues par le droit. Les règles coutumières pourraient être altérées avec force par ce moyen, si cela s'avérait nécessaire. En pratique, même lorsque le droit foncier coutumier se voit accorder un soutien légal plein et entier, les pratiques sur le terrain continuent, bien souvent, de ne pas être à la hauteur des principes des textes constitutionnels. Nombre de réformateurs sont de l'avis qu'un pas essentiel vers la solution à cette problématique réside moins dans la loi que dans les institutions de gouvernance inclusive au niveau communautaire, lesquelles sur la base de la loi et dans le temps, pourrait constituer des voies vers l'adoption de pratiques équitables. Entre temps, les organismes de défense des droits des femmes, des bergers, des chasseurs-cueilleurs ou d'autres groupes plus faibles du point de vue institutionnel constituent, bien souvent, des acteurs clés.

25. Les liens naturels existant entre la réforme foncière, des ressources naturelles et de la gouvernance deviennent de plus en plus forts, tant au niveau des politiques que sur le plan légal

Les causes principales de ceci résident simplement dans le fait que *premièrement*, la plupart des terres communales sont constituées par des bois, des forêts et des pâturages détenus de manière collective et *deuxièmement*, que l'application des nouvelles règles dépend, en pratique, du degré d'organisation au niveau local.

Plus spécifiquement, la mise en œuvre des nouvelles possibilités qui s'offrent à eux par les individus et les communautés ruraux s'avère plus efficace lorsque des institutions communautaires investies d'une autorité suffisante (telles que des gouvernements villageois élus) existent ou sont créées et l'administration des terres est juridiquement attribuée à des mains communautaires. La Tanzanie, le Burkina Faso, l'Éthiopie, le Lesotho et nombre de pays de l'Afrique de l'Ouest en constituent de bons exemples. Parfois, ceci commence selon un mode intégré, comme au Sénégal, au Niger et au Mali, où l'une des fonctions essentielles de l'autorité dévolue est de garantir la sécurité, l'utilisation rationnelle et la gestion des ressources foncières locales, et notamment des bois, des pâturages et de l'eau. Même lorsqu'une telle intégration fait défaut, la réforme de la propriété foncière a un impact sur la manière dont les forêts et d'autres ressources naturellement collectives sont détenues, conservés et gérées.

146

En raison du rôle de premier plan joué par la foresterie communautaire sur le continent africain, le secteur de la foresterie s'avère être le plus actif dans l'adoption et dans le façonnage de la réforme de la propriété rurale, ainsi qu'en ce qui concerne la gouvernance en matière de ressources nationales. Un cas souvent cité est celui des terres continentales de la Tanzanie. La loi forestière de 2002 fut directement dessinée par la loi foncière et par la précédente loi de 1999 relative aux terres villageoises, et put s'appuyer directement sur des gouvernements communautaires déjà établis. Il s'en est suivi notamment que la loi forestière :

- a. prévoit des limites à la création de nouvelles Réserves forestières gouvernementales nationales ou locales, en exigeant, pour que cela puisse être possible, que le Ministère chargé des forêts soit convaincu de ce que la zone en cause ne peut pas être mieux conservée et gérée par les propriétaires coutumiers ;
- b. prévoit l'adoption d'une notion active à de tels effets, sous la forme de Réserves forestières villageoises, ou de Réserves communautaires. Cette possibilité a été exploitée de façon massive, avec plus de 3 millions d'hectares de forêts autrefois non réservées désormais classées en tant que telles depuis l'adoption de la loi forestière de 2002. Bien que nulle Réserve forestière nationale n'ait encore été rendue aux communautés, plusieurs millions d'hectares de Forêts nationales

sont elles aussi, gérées actuellement par les communautés locales. Toute une série de Réserves forestières gérées par des autorités locales, mises en place par les conseils de district, sont désignées en vue de leur cession ;

c. modifie la signification même du terme « réserve », faisant de celui-ci moins une classification de propriété qu'une classification de gestion foncière, en ce qu'elle reconnaît que même une Réserve forestière nationale peut appartenir à une communauté, bien que sous réserve du respect de la réglementation applicable à ce type de forêts ;

d. s'engage à assurer une gouvernance décentralisées des forêts, exigeant que la gestion y afférente soit exercée au niveau le plus local possible, eu égard aux buts de conservation et de gestion de la forêt en cause. Tant sur le plan de la politique que de celui de la pratique, l'Autorité forestière a pour objectif de voir la totalité des 18 millions d'hectares de forêts non réservées placées sous le statut de réserve forestière communautaire, ainsi qu'autant que possible des réserves forestière nationales reviennent sous la gestion communautaire, de sorte qu'elle pourrait affiner son rôle auprès des communautés en tant que conseil technique, régulateur d'ensemble, facilitateur et partenaire des communautés en ce qui concerne les usages commerciaux ;

e. tient compte des limitations de la loi foncière en ce qui concerne l'appropriation des propriétés coutumières, outre le règlement d'une indemnisation pleine pour les dépréciations des terres, si la zone était définitivement requise dans l'intérêt public ;

f. fait entrer expressément les communautés et les groupes de communautés dans la liste légale de ceux considérés comme éligibles pour solliciter la gestion de forêts nationales ou de toutes autres forêts actuellement administrées par le Gouvernement ;

g. prévoit que lorsqu'une forêt communautaire appartenant à un groupe ou à un village (deux classes) est créée sur des terres villageoises, la communauté propriétaire est pleinement en droit d'en réglementer l'usage, y compris de décider qu'elle ne peut pas être utilisée du tout, ou de certaines manières, ainsi que de définir les zones et les espèces protégées. Elle peut adopter des règles applicables aux forêts qui auront un plein rang légal dès leur adoption par l'autorité gouvernementale locale et devront être reconnues par les cours et les tribunaux en tant que la réglementation applicable à la forêt en cause. La communauté peut également délivrer des licences, établir des redevances et collecter des revenus, ainsi que faire des patrouilles dans les forêts, appréhender les infracteurs et imposer des amendes conformément aux règles adoptées par la communauté. Elle peut donner à bail les zones forestières pour des usages conformes à leur but, y compris la collecte durable de bois et leur utilisation, peut rendre les forêts au Gouvernement, afin que ce dernier en assure la gestion, en contrepartie de la perception d'une partie convenue des revenus y afférents.

Le tableau dressé dans les points ci-dessus vient démontrer qu'un pas en avant a été fait, mais que les réformes sont encore hésitantes et incomplètes. Néanmoins, des tendances importantes dans une telle direction peuvent d'ores et déjà être identifiées :

1. la notion séculaire de terra nullius (des terres sans maître) s'effrite ;
2. la définition de ce que le terme « occupation effective » englobe se focalise de moins en moins sur les exploitations agricoles ;
3. la définition du domaine public se voit de plus en plus restreinte aux terres et aux ressources essentielles pour les services et les utilisations publics, plutôt que d'englober, purement et simplement, toutes les terres n'ayant pas fait l'objet d'enregistrement. La proportion de zones rurales qui relèvent actuellement de la propriété gouvernementale en droit ou en fait décline en flèche, au fur et à mesure que les réformes sont adoptées ;
4. la seigneurie étatique laisse place à la tutelle, les citoyens eux-mêmes devenant le groupe propriétaire foncier majoritaire ;
5. la certification/l'enregistrement ne déclinent pas en importance, mais leur décentralisation à des niveaux plus locaux s'avère nécessaire, dans un souci de pertinence, contribuant ainsi à la promotion de la décentralisation démocratique en général. Le groupe le plus important de bénéficiaires potentiels d'un tel état de fait est constitué, pour la toute première fois, par les copropriétaires de biens fonciers, ainsi que par les familles et par les communautés ;
6. la signification de la notion de « propriété privée » devient plus moderne, reflétant ainsi une réalité dans laquelle la propriété foncière s'avère plus complexe dans les économies agraires que dans celles industrielles, et doit englober les domaines privés détenus de manière collective ;
7. le « mystère » de la propriété foncière communale est en passe d'être levé et est mieux compris en tant que régime fondé sur la communauté, lié par une tradition ancienne et parfaitement viable, entendu comme un cadre moderne et développé, par le biais duquel les droits fonciers sont susceptibles d'être organisés, cédés et reglementés ;
8. les forêts/bois et les pâturages semblent faire l'objet, de manière progressive, d'une propriété foncière plus localisée, ce qui contribue à augmenter les possibilités pour une gestion durable et efficace sur le plan des coûts ;
9. le respect des droits de l'homme (en matière foncière) progresse à petits pas, limitant ainsi le mécontentement des populations civiles et le développement des paradigmes inapplicables sur la base desquels les citoyens doivent se voir dénier la reconnaissance de la propriété de leurs biens matériels les plus importants ;
10. bien souvent, de nouveaux concepts juridiques utiles émergent et des procédures de bon sens commencent à être définies, afin de contribuer à la sécurité de la propriété foncière. Leur application donne lieu à des changements bénéfiques ;

11. de même, les Gouvernements africains intéressés pourraient soutenir à juste titre d'être en passe d'asseoir les bases d'une transformation substantielle d'une situation légale selon laquelle 500 millions de citoyens se voient privés de terres, tel que cela était le cas en 1990. On peut relever toute une série de cas de meilleures pratiques à ce propos.

Au même temps, il convient de garder à l'esprit que la réforme foncière en cours sur le continent africain n'est encore qu'à ses débuts et qu'elle pourrait être très facilement mise en échec en cas de changement des volontés politiques, d'une manipulation des conditions juridiques et des tentations en provenance d'intérêts extérieurs plus lucratifs. La communauté internationale a des bonnes intentions, mais il n'en demeure pas moins que, bien souvent, elle est souvent mal organisée, parrainant parfois des programmes contradictoires dans les secteurs de la conservation, de l'exploitation des ressources et des investissements globaux, comme par exemple, en matière de marketing dans le domaine des émissions de CO₂ et de globalisation du marché foncier. Tous deux sont toujours en mesure d'exploiter le statut vulnérable de la plupart des terres détenues de manière coutumière, mettant ainsi en péril non seulement les intérêts des majorités locales, mais aussi le mouvement essentiel de progrès vers la reconstruction des rapports fondés sur la terre selon des procédés permettant d'inclure et de tirer de la misère, de façon équitable, les pauvres, au lieu de les exclure.

149

Des limitations sur le plan pratique pourraient se dégager des aspects ci-dessous :

- a. certains Gouvernements ont d'ores et déjà trouvé toute une série d'excuses pour ne pas avoir respecté pleinement et rapidement leurs engagements, même lorsque ces derniers étaient prévus par les politiques et les lois en vigueur. Ceci trouve souvent sa source dans le manque de volonté des dirigeants, des fonctionnaires et des intérêts privés à abandonner leurs pouvoirs sur les terres non enregistrées, donnant ainsi lieu à la mise en place de stratégies bureaucratiques de « ralentissement » ;
- b. les stratagèmes habituellement utilisés à de telles fins sont les suivants : (I) la conservation de limitations vaguement délimitées en termes de définition de l'intérêt public ; (II) l'exclusion de certaines ressources de la reconnaissance en tant que domaine coutumier ; (III) le retrait de pouvoirs habituellement inhérents à la propriété, permettant à l'État de continuer de décider des usages des terres et (IV) la mise en place d'une distinction entre la propriété des terres et la délivrance de droits d'exploitation commerciale sur ces dernières, sous la forme de la conservation, de la part de l'État, d'une autorité exclusive pour l'octroi de concessions d'abattage, minières et d'élevage en ranch sur les terres détenues et occupées ;

- c. à ce qui précède vient s'ajouter un faible développement institutionnel, notamment aux niveaux locaux, tel que cela serait nécessaire pour que les citoyens ordinaires puissent faire valoir leurs droits sur le terrain, ainsi que l'adoption de peu de démarches visant à s'assurer de ce que les communautés soient au courant de leurs droits ;
- d. une absence de structuration du droit et en particulier des procédures, de sorte à ce que les groupes vulnérables puissent voir leurs intérêts réellement représentés et pris en compte ;
- e. des paradigmes faibles en matière de propriété collective et en ce qui concerne cette dernière, un retrait généralisé des prérogatives normalement associées à la propriété, ce qui donne lieu à des situations dans lesquelles la propriété coutumière est reconnue mais des droits essentiels sur des biens naturellement collectifs, comme les forêts et les pâturages, sont déniés.

Aussi et dans son ensemble, la réforme foncière (et son impact sur les secteurs forestier, des pâturages et autres) en est toujours à ses balbutiements. La réforme est reconnue, en tant que telle, comme un processus à long terme, dans le cadre duquel l'expérience et l'implication du peuple doivent jouer un rôle. L'idée qui est aujourd'hui largement acceptée à l'échelle du continent africain est celle selon laquelle, la réforme légale des modèles de rapports fonciers résulte essentielle si l'on veut garantir une justice pour les majorités rurales, ainsi qu'en vue de la mise en place de bases exploitables pour un développement économique fondé sur la terre réellement inclusif et autosuffisant. La progression constante vers la consécution d'un tel résultat reste un défi à relever.

Chapitre 5
Pistes d'évolution

Cameroon



I. Introduction

La conclusion élémentaire que nous pouvons tirer des chapitres précédents est que le droit foncier camerounais, lorsqu'il est étudié attentivement, apparaît injuste. Il a encouragé et contribué à la mise en place d'un droit forestier arbitraire. Le droit forestier à son tour tire un bénéfice indu des limitations de tenure en faveur des intérêts du Gouvernement. Cette situation crée une injustice par rapport aux ressources forestières détenues sous le régime coutumier par les peuples autochtones vivant dans les forêts et dans d'autres communautés locales et soulève des interrogations quant à l'attitude appropriée que le Gouvernement devrait adopter en matière de relations foncières.

153

Un examen des changements auxquels de nombreux pays de l'Afrique sub-saharienne ont procédé au cours des 20 dernières années laisse à penser que le Cameroun est un cas de plus en plus isolé, du fait de ses relations foncières déséquilibrées avec ces propres citoyens et plus particulièrement avec la majorité pauvre. Bien qu'aucune tentative n'ait été faite dans le présent document pour calculer les pertes sociales et économiques, il peut être avancé avec certitude que celles-ci sont substantielles et continues. Il est également probable qu'elles maintiennent les pauvres des milieux ruraux dans une situation de dépendance vis-à-vis de l'État, ce qui est mauvais pour une croissance économique saine. Au sein du secteur forestier, l'on peut se demander si le fait d'accroître les « gains » attribués aux communautés locales affectées par le biais du partage des bénéfices issus de l'utilisation de leurs terres par d'autres personnes, ou le fait d'accorder

aux propriétaires coutumiers une plus grande liberté d'accès aux zones de conservation créées à partir de leurs terres, peuvent constituer des pistes d'évolution durables.

L'idée d'une mutation juridique du statut des droits fonciers coutumiers et par conséquent de la relation foncière centrale entre l'État et le peuple, a été évoquée tout au long du présent document comme une tâche indispensable. Ceci est essentiel à l'adoption de normes de propriété équitables, ainsi que pour permettre une gouvernance politique et des ressources plus démocratique. Dans le même temps, l'insuffisance des mesures relevée dans près de la moitié des pays de l'Afrique ayant jusqu'à présent fait des progrès dans ce domaine, met en relief le fait qu'une réforme juridique ne suffit jamais en soi et qu'elle doit être suffisamment complète et correctement structurée pour produire les effets attendus.

Ce dernier chapitre évoque une stratégie concrète et structurée autour des questions suivantes :

1. Quelles sont les difficultés conceptuelles élémentaires à surmonter dans le cadre de la politique foncière du Cameroun ?
2. Dans l'idéal, quelles devraient être les dispositions du droit foncier camerounais en matière d'intérêts coutumiers ?
3. Peut-on tirer le moindre recours de la loi sous sa forme actuelle ?
4. Est-il utile de s'appuyer sur la force du droit international ?
5. Quelles sont les mesures concrètes clés à adopter ?
6. Comment instaurer une tenure équitable dans le secteur forestier ?

II. Quelles sont les difficultés conceptuelles élémentaires à surmonter ?

Il existe quatre principales préoccupations.

- a. Il est souvent difficile pour les non-spécialistes des questions relatives au régime foncier d'envisager comment ce dernier pourrait se voir doter du statut de *propriété*, avec l'implication qu'il s'agit d'un droit *privé*. En dépit des explications données précédemment, le caractère orthodoxe des concepts de propriété non autochtones est si profondément ancré dans les normes d'enregistrement, que la

« propriété privée » et la « propriété coutumière » semblent encore constituer une contradiction aux yeux d'un bon nombre de personnes.

b. En outre, les chefferies doutent également qu'il soit possible d'intégrer les droits coutumiers en tant que catégorie de propriété privée. Cela découle de la crainte que l'ensemble du pays et de ses ressources fassent de ce fait l'objet d'une restitution. Les interférences entre la propriété foncière privée et la propriété domaniale du Gouvernement pourraient être excessives. Il pourrait en résulter des injustices de différentes sortes, ainsi que des conflits.

c. Il existe aussi habituellement des préoccupations concernant la modification des pratiques d'enregistrement impliquées, dans l'éventualité où la loi permettrait aux propriétaires fonciers coutumiers d'enregistrer leurs droits.

d. Enfin, il existe des préoccupations quant à la manière dont pourraient être définies les *communautés*, une nouvelle catégorie de propriétaires fonciers. La « communauté » est après tout une entité sociale fluide; même lorsque ses limites sociales externes sont clairement définies et confirmées dans la localité, sa composition évolue avec chaque naissance, décès et mariage ou toute autre relation impliquant l'intégration de nouveaux membres. Comment une telle entité peut-elle exister sous une forme juridique tangible? Une entité légale distincte aurait-elle toujours besoin d'être créée pour représenter ses intérêts?

155

Les droits coutumiers en tant que droits de propriété immobilière

Toutes ces préoccupations peuvent être apaisées. Si nous prenons le point a) tout d'abord, cela nécessite effectivement un changement d'approche, le terme « privé » ne devant pas nécessairement se rapporter à une *personne physique*, pas plus qu'il ne le fait déjà dans le cas des sociétés et entreprises privées, ou du Gouvernement lui-même. C'est le *droit* qui est distinctement individuel et pas nécessairement le propriétaire de ce droit.

Faisabilité

Concernant le point b) les limitations de l'étendue de la transformation des droits sont correctement inscrites. L'objectif d'une réforme agraire dans des conditions agraires est en premier lieu de permettre que la propriété coutumière *existante* soit reconnue. Comme indiqué au chapitre 4, il existe des cas où l'étendue des pertes de droits injustifiées a été si flagrante dans certaines zones que pas un centimètre de terre urbaine ou rurale n'est exclu d'un possible examen en vue d'une restitution. Lorsque de nouveaux droits privés sont totalement et légalement superposés aux droits coutumiers, le versement d'une indemnisation, ou la fourniture d'une

autre terre sont les solutions privilégiées. Dans le cas du Cameroun, il existe des motifs raisonnables pour exclure à la fois le secteur urbain (les terres situées dans les limites des villes) et les propriétés déjà en pleine propriété, conformément aux titres et aux actes enregistrés.

Ceci car comme partout ailleurs sur le continent (en dehors de l'Afrique du Sud), une partie si vaste du territoire national des États sub-sahariens est la propriété *de facto* ou *de jure* du Gouvernement, et c'est dans cette sphère que doit se concentrer l'idée d'une restitution concrète. En particulier car c'est toujours dans ce secteur que la plupart des propriétés coutumières sont exercées et/ou restreintes.

Dans cette sphère, certains secteurs et biens demeurent, bien logiquement, des propriétés nationales. C'est notamment le cas des bâtiments publics, des routes et des installations de services, ainsi que des eaux territoriales, des minéraux et des vastes zones d'aménagements et des barrages. Les réformes qui accordent une reconnaissance aux droits de propriété fonciers coutumiers portent leur attention, en général, sur des actifs occupés et utilisés autres. .

Dans le cas du Cameroun, deux catégories spécifiquement sont affectées et devraient faire l'objet d'une restitution à la tenure communautaire définie par la coutume :

– Les *concessions de chefferies*, où la terre est la propriété conjointe de la communauté, mais est actuellement définie comme faisant partie du domaine public artificiel. Nous pourrions soutenir que cette classification est au moins en partie due à l'absence d'une catégorie légale de terres communautaires.

– Le *Domaine forestier permanent*, qui a assisté à maintes reprises à l'extinction des droits coutumiers en faveur de l'État en tant que propriétaire privé. L'idée a été avancée qu'en plus de constituer une violation majeure des droits coutumiers existants et exercés au moment concerné, il s'agissait d'une mesure *inutile*. Avec du recul, il peut être constaté que le devoir et le pouvoir légitimes quant à la réglementation du mode d'utilisation d'une zone boisée ont été confondus avec l'idée de *propriété* des ressources, ce dernier étant au service du premier et ce probablement sur la base d'une pratique conventionnelle et de précédents. Il ne fait aucun doute que s'ajoutent à cela le soutien irréflecté ou dépassé des donateurs et des intérêts commerciaux personnels.

– En principe et dans la pratique, il n'existe aucune raison qui justifierait qu'une zone protégée ne puisse être détenue par une communauté, mais sous réserve d'une réglementation de la conservation. Il n'existe pas non plus de raison qui justifierait qu'une zone boisée de production, appropriée pour une location à

bail aux fins d'une exploitation du bois ou d'une gestion commerciale, ne puisse être détenue par une communauté ou un groupe de communautés, qui recevrait une part équitable des recettes provenant de la location, dans le cadre d'accords de partenariat, sous réserve d'une imposition. Autrement, (comme cela se fait couramment en Afrique du Sud, au Ghana et dans un certain nombre de pays en dehors de l'Afrique, y compris en Europe), la communauté loue à bail la propriété au Gouvernement pour qu'il en assure la gestion et/ou la sous-loue à bail.¹⁰⁰

Une simplification de la procédure d'attribution des titres est proposée

Concernant le point c), il a été souligné tout au long du présent document l'importance de concevoir la réforme foncière comme étant principalement une question de bonne gouvernance et de l'ancrer en tant que telle. Des considérations pratiques sont évoquées un peu plus loin.

Comment définir la notion de « communauté »

Enfin, concernant le point d), un changement d'approche s'avère également nécessaire sur ce point. Les premières réformes foncières en Afrique ont suivi les conventions en supposant que même si un individu pouvait être considéré comme une personne morale, il fallait doter les groupes de personnes d'une personnalité juridique sous la forme d'une société ou d'une agence immatriculée légalement. Cela impliquait l'utilisation de coopératives, des accords de fiducie ou des mécanismes relatifs à l'immatriculation des groupes. Le Nigeria et le Ghana proposent différents types de mécanismes de fiducie¹⁰¹ manifestement vulnérables aux mêmes abus de confiance constatés à l'échelle de divers pays lorsque les terres sont attribuées à des États, à des Présidents ou à des Gouvernements, avec une tendance caractéristique pour les fidéicommissaires à laisser place à une concentration totale des terres entre les mains des grands propriétaires terriens. À des époques et dans des lieux différents, il a été fait appel à des groupes, à des

157

100 Par exemple, la restitution des réserves et parcs nationaux en Afrique du Sud a progressé lentement, avec des cas importants comme ceux de Makuleke et de Richtersveld entre autres, mais avec un refus plus récent, dans le cas du Parc national Kruger, pour lequel, suite au long débat du 3 décembre 2008, le Gouvernement de l'Afrique du Sud décida finalement qu'il ne devrait pas être restauré sous le régime de la tenure communautaire, mais qu'une réparation équitable devrait être accordée en lieu et place, sous la forme d'une indemnisation financière, ainsi que de l'octroi d'une autre terre et d'une garantie d'accès et de toute une série d'autres avantages. Les négociations sont toujours en cours.

101 Au Nigéria, conformément aux dispositions de la loi sur les terres enregistrées (*Registered Land Act*) de 1965 relative au Territoire fédéral de Lagos. Cette loi est fortement orientée sur l'octroi aux familles (et non pas aux chefs de famille) des droits qui leur sont dus du fait des terres familiales, ce qui constitue une innovation majeure qui n'a pas été reprise par nombre des lois en matière d'enregistrement adoptées ultérieurement sur le continent africain dans les années 1960 et 1970. Le droit constitutionnel et le droit foncier du Ghana reconnaissent clairement les chefs comme des propriétaires fonciers pour le compte des membres de la communauté.

sociétés, à des coopératives et à d'autres entités jouissant d'un statut légal pour refléter la propriété collective d'un bien immobilier.¹⁰²

La constitution de groupes a également été favorisée et ce plus particulièrement dans le cadre de la promulgation en Afrique du Sud de la loi de 1996 sur les associations de propriétés communales (*Communal Property Associations Act*), afin de permettre aux groupes coutumiers de s'organiser, de sorte à pouvoir détenir, gérer et utiliser leurs biens légalement et conformément à une constitution reconnue. Les coûts et les exigences administratives se sont depuis avérés prohibitifs car une décennie plus tard, seuls quelques organismes ont été créés et admis. Les institutions chargées de la gouvernance des terres ont également été utilisées aux fins de l'attribution des titres, sous la forme de conseils et de commissions foncières. Le premier pays à avoir eu recours à ce système est le Botswana (1968 - 1969), où les fonctions d'administrateur foncier, d'organisme de régulation et de propriétaire foncier (pour le compte des membres de tribus) ont été combinées.¹⁰³ Les loyautés et les devoirs contradictoires peuvent de manière évidente se chevaucher parfois de manière non productive. Les collectivités locales ont également été mises à contribution. La Tanzanie adopta des conseils municipaux à cette fin lors de ces premières tentatives visant à investir les communautés de droits de propriétés légaux (1984). Ces organes avaient au moins l'avantage d'être basés au sein des communautés, d'être élus par ces dernières et d'être directement responsables auprès des membres de ces mêmes communautés.

158

Cependant, comme tant d'autres mécanismes, la véritable exigence est de pouvoir investir les communautés directement de la propriété, une exigence qui n'est satisfaite que maladroitement, par le biais des systèmes décrits précédemment, dans la mesure où des contradictions persistent entre la gouvernance et les droits de propriété foncière. La Tanzanie et le Mozambique (parmi d'autres pays dans d'autres parties du monde) se sont finalement débarrassés de la nécessité d'utiliser ou de créer des institutions qui seraient investies d'un droit communal, en faisant ce qui semble aujourd'hui être une évidence : accepter le fait que la communauté peut être une entité légale de la même façon qu'un individu et que la contrainte juridique devrait se fonder, de façon plus productive, sur la manière dont la communauté agit en tant que propriétaire.

Par exemple, l'exigence la plus évidente est simplement que la communauté (aux fins de la propriété foncière) soit clairement définie en fonction des catégories

102 Voir Fitzpatrick, 2005 pour une étude plus opportune de ces stratégies.

103 Voir Alden Wily, 2003a pour un examen des institutions utilisées pour la tenure et/ou l'administration au sein de vingt États sub-sahariens.

de personnes qui la composent. Elle regroupe généralement toutes les personnes qui résident de façon permanente sur les terres communautaires, y compris celles qui font de cette terre leur résidence principale. Une autre exigence logique est que le propriétaire s'astreigne à un processus décisionnel responsable et inclusif en matière foncière et que les membres mécontents aient recours à des procédures institutionnelles en dehors de la communauté. Aucune uniformité n'est nécessaire quant à la mesure dans laquelle ces règles ou exercices de propriété entrent dans le droit principal ou subsidiaire, tant que l'approche décisionnelle est à la hauteur des normes juridiques nationales nécessaires pour garantir la justice et la transparence.

Utiliser la reconnaissance de la communauté comme un instrument entraînant une plus grande équité dans les relations intra-communautaires

Une attention doit également être accordée à la différenciation inéquitable appliquée entre les droits et les opportunités au sein d'une communauté. Ceci est essentiel lorsque les relations féodales ou de clientèle sont la norme et lorsque les élites détiennent un contrôle considérable sur les pouvoirs sociaux, économiques et décisionnels. Cette situation n'est pas uniquement constatée au sein des sociétés agricoles sédentaires; les pastoralistes sont réputés pour exclure ceux d'entre eux qui ne disposent pas de bétail (parfois la majorité) du processus décisionnel.¹⁰⁴

159

Lorsqu'un groupe ethnique est subordonné à un autre groupe ethnique plus puissant au sein de la communauté, ou lorsque les deux groupes respectent des normes de *leadership* et décisionnaires totalement différentes, tous deux doivent être pris en compte lors de la définition des règles de propriété foncière et d'usage foncier. Ces deux exemples sont systématiques en ce qui concerne les minorités de chasseurs-cueilleurs du Cameroun vivant dans les forêts et d'autres groupes ethniques vivant dans les mêmes environs. En fait, comme le démontre l'expérience des chasseurs-cueilleurs au Botswana, en Namibie, en Tanzanie et ailleurs, un *effort particulier* doit être fait dans leur cas. Il en est ainsi car les chasseurs-cueilleurs ont fait preuve d'une propension, tant en leur qualité de minorités qu'en raison de leurs cultures de l'effacement, à se voir embrigadés dans des relations de clientèle inéquitables, dans le cadre desquelles leurs intérêts se voient rapidement subordonnés et leurs voix difficilement entendues.

104 Au Kenya, par exemple, l'une des raisons de l'échec des plus de 300 coopératives d'éleveurs chargées de la gestion des terres communautaires en tant que mécanisme visant à garantir ces dernières en vertu de la loi de 1969 sur les groupes de représentants des terres (*Land Group Representatives Act*) a été l'exclusion volontaire des nombreuses familles clientes par les membres plus aisés de la communauté sur le registre des groupes. Plusieurs bidonvilles sont apparus autour de Nairobi, conséquence directe de l'exclusion de ces familles suite à la subdivision de leurs fermes d'élevage. Voir Alden Wily & Mbaya, 2001 pour plus détails.

III. Dans l'idéal, quelles devraient être les dispositions juridiques en matière de droits coutumiers ?

Comment ces modèles peuvent-ils être transformés en lois effectives ? Il existe suffisamment de lois nouvelles sur le continent pouvant servir d'*exemple*. Le moment venu, celles-ci devraient être amplement mises à disposition au Cameroun parmi les communautés intéressées, les facilitateurs et les décideurs politiques. Bien qu'il soit peu probable que de tels exemples soient précisément appliqués au Cameroun, les formuler par écrit est une méthode utile et concrète permettant aux personnes concernées de voir ce qui pourrait fonctionner ou non. Une version antérieure du présent document exposait un modèle de schéma à titre d'exemple. Celui-ci couvrait les types de principes de tenure élémentaires qu'un nouveau code foncier adopterait pour permettre à la majorité des droits coutumiers d'être garantis plutôt que supprimés ; les dispositions pour qu'une catégorie de terres appropriée intègre les intérêts fonciers communautaires et les procédures à travers lesquelles les terres communautaires, dans le cadre de la tenure et de la juridiction fondamentale des communautés individuelles, pourraient être poursuivies. Celles-ci accordent plus particulièrement attention au fait que pour de nombreuses communautés défavorisées et plus particulièrement pour les sociétés de chasseurs-cueilleurs, une partie ou la totalité de leurs territoires traditionnels a été recouverte par d'autres droits et que leur propre identité en tant que communautés distinctes est en outre, souvent incertaine. Elles ont entrepris de s'assurer que leur tenure collective, ainsi que leurs intérêts sur l'utilisation des ressources ne soient pas compromis et ont établi des options juridiques, de sorte que ceci se matérialise concrètement. En outre, quelques suggestions ont également été faites concernant les droits précis qui pourraient être adoptés dans le cadre de la loi, de sorte à permettre à ces intérêts, ainsi qu'à d'autres intérêts non communaux, d'être enregistrés officiellement suite à une procédure d'adjudication contrôlée et réalisée localement. Enfin, des principes et des pratiques fondamentaux et logiques visant à assister l'administration foncière fondée sur les communautés à l'appui des terres communautaires ont été relevés.

160

Il a été décidé, toutefois, que donner des exemples de méthodes efficaces à ce stade apparaissait prématuré et qu'il faudrait attendre, d'une part, une exploration du sujet sur le terrain, c'est-à-dire, au sein des communautés et d'autre part, l'expression de la volonté de l'administration à envisager une modification juridique du statut et de la gestion des intérêts fonciers coutumiers.

Pendant ce temps, nous pouvons dresser la liste des dix principaux impacts souhaités grâce à cette modification juridique fondamentale :

1. résoudre de manière concrète le problème d'inégalité entre le statut des droits de propriété non enregistrés découlant des régimes communautaires et le statut des droits enregistrés;
2. établir un système d'enregistrement foncier plus démocratique, juste, accessible et pertinent que celui existant actuellement et ce sans perdre les caractéristiques naturelles de la propriété coutumière et des relations foncières lors de l'enregistrement;
3. accorder la sécurité de la propriété foncière aux minorités de chasseurs-cueilleurs et de pastoralistes dans le contexte le moins contestable, en intégrant directement leurs revendications légitimes à celles des autres membres des populations rurales dans des concepts juridiques stables, mais avec des instruments juridiques institués afin de veiller aux procédures visant à s'assurer que leurs voix soient entendues et leurs intérêts soigneusement étudiés et pris en compte;
4. assister ces groupes pour qu'ils garantissent leur accès aux ressources, en les aidant à saisir les opportunités qui leur sont offertes dans le cadre de normes de protection et de tenure coutumière plus équitables, en vue de garantir la reconnaissance de la propriété sur des parties significatives (au moins) de leurs terres ancestrales;
5. apporter un soutien et une force juridique à une procédure particulièrement nécessaire et ce afin de développer et d'organiser équitablement l'ensemble des droits fonciers coutumiers de *manières concrètes et durables* et ainsi limiter les éventuels conflits entre les groupes ethniques et les groupes qui se conforment à d'autres systèmes d'usage foncier;
6. poser les fondements d'une tenure aux fins du développement de systèmes de subsistance durables pour les populations rurales, par le biais de la restitution du capital naturel à ces mêmes communautés, sur lesquelles elles pourront s'appuyer, sous la supervision de l'État;
7. limiter l'accaparement excessif par l'État des terres du secteur rural et ce plus particulièrement en supprimant les droits de propriété de l'État sur les terres forestières, de sorte à permettre au Ministère des forêts et de la faune de se concentrer directement et sans conflit d'intérêts sur la réalisation de son rôle légitime en tant qu'organisme de régulation neutre et efficace de la propriété, de la gestion et de l'usage des terres et des ressources naturelles.
8. accroître de manière spectaculaire la portion du Cameroun dont la propriété est officiellement reconnue et progressivement enregistrée par des citoyens, en tant qu'individus, familles, groupes ou communautés, comme approprié;
9. favoriser une conservation durable des ressources naturelles, en accordant la propriété de ces ressources aux citoyens, en donnant aux communautés rurales cette motivation et opportunité de participer à la conservation, à la gestion, à une utilisation commerciale et autres, en tant que partenaires légitimes du Gouvernement et des entreprises privées et

10. poser les bases d'un système plus juste et par conséquent plus durable pour louer à bail les forêts et les ressources des pâturages à des fins commerciales.

IV. En quoi le droit international peut-il être utile ?

Cette critique des relations foncières rurales au Cameroun implique qu'une réforme juridique est nécessaire dans ce domaine à des fins de justice et de durabilité. Parallèlement à cela, il est impératif d'examiner les recours qui pourraient être utilisés dans le cadre des normes légales en vigueur.

Dans le chapitre 2, il a été fait mention de l'existence d'au moins une lacune dans le droit foncier, par le biais de laquelle les propriétaires coutumiers pourraient exercer leurs droits de propriété. Chacune de ces lacunes est étudiée avec attention ci-dessous.

1. Les communautés sont des candidats éligibles pour l'enregistrement de propriétés privées

La loi n'*empêche* pas une communauté d'être enregistrée en tant que propriétaire foncier. En fait, les communautés sont spécifiquement mentionnées comme des demandeurs éligibles en vertu de l'article 9 du décret 76-165. Les limitations ont été indiquées précédemment. Il en existe trois en particulier :

1. Le coût élevé des demandes d'évaluation et d'enregistrement officiels. Cette procédure demande du temps et nécessite de savoir lire et écrire, ainsi que de la persévérance et des moyens financiers. Toujours est-il que l'assistance de donateurs et des ONG pourrait aider à dépasser ces entraves.

2. L'enregistrement (et la délivrance de titres fonciers), tel que prévu actuellement par la loi, a pour effet d'éteindre les droits coutumiers et de les remplacer par des droits ayant une autre portée. Ceux-ci sont même en contradiction avec les normes coutumières les plus modernes, par exemple en limitant la tenure à un seul et unique individu, en expropriant ainsi les autres membres d'une même famille; en supprimant la nécessité de respecter les normes coutumières lors des procédures en matière de succession et des transactions; en retirant la parcelle de la compétence de la communauté et en autorisant la mise en vente de biens à toutes personnes sur le marché libre.

Toutefois, avec une assistance et un soutien actifs, il pourrait être procédé à quelques essais dans le cadre desquels les droits d'usage et d'accès secondaire (au moins) *seraient considérés comme des droits sur un bien réel*. Une tentative

pourrait également être faite afin d'ajouter une interdiction contre l'aliénation totale dans le dossier d'enregistrement, laquelle serait inscrite sur l'extrait du registre foncier, à titre de limitation. Conserver la norme coutumière dans le cas des propriétaires sera moins aisé, dans la mesure où les lois relatives à l'enregistrement sont si fortement attachées à la propriété individuelle. Il est probable que les autorités exigent que la communauté se constitue en premier lieu sous la forme d'une entité légale, afin d'être enregistrée en tant que détenteur de propriété privée, comme le suggèrent les expériences de la foresterie communautaire.

3. Plus difficile à surmonter est le fait que les extraits de registre foncier ne peuvent être délivrés que pour les terres « mises en valeur ». L'enregistrement des terres non occupées ou non exploitées n'est pas recevable (décret n° 76-165, article 11, 3^{ème} paragraphe). Toutefois, pour certaines communautés, leur modèle d'occupation et de culture peut être présenté comme une preuve de leur occupation ou d'exploitation de la terre. Ceci peut être obtenu en défrichant et en cultivant de petites parcelles de terre dans des zones placées stratégiquement autour des limites du domaine communal.

2. Les communautés peuvent demander la concession de terres domaniales

163

Il s'agit d'une voie plus fiable, grâce à laquelle une communauté pourrait acquérir une zone communale considérable.

Par définition, tous les propriétaires fonciers coutumiers vivent sur des terres domaniales ou du Gouvernement qui ne sont pas occupées ni exploitées (c'est-à-dire, sur le domaine privé de l'État). Toutes les personnes (physiques ou morales) peuvent déposer une demande de concession de ces terres (décret n°76-166). La loi prévoit directement que « les services publics, les collectivités locales et les organismes publics autonomes » peuvent solliciter des dépendances du domaine national « pour des projets d'intérêt général » (article 19). Une fois que le Ministre accepte la concession, le terrain est incorporé au domaine privé de la collectivité locale (article 22). Toute concession est temporaire dans un premier moment (pendant 5 ans), mais peut être transformée en location à bail ou en concession absolue.

Bien que les communautés soient vaguement considérées comme « une personne physique » dans le cadre du droit camerounais, environ quatre-vingt communautés ont constitué des associations ou des groupements d'intérêt aux fins des Forêts communautaires. Ceux-ci pourraient jouer le rôle de personnes morales/ entités juridiques pour le compte des communautés, en tant que propriétaires

fonciers. Il s'avère qu'il existe déjà certains cas de propriété collective de terres grâce à cette voie.

Une concession provisoire peut être octroyée pour des « projets de développement entrant dans le cadre des options politiques économiques, sociales ou culturelles de la Nation » (article 2) ou pour « des projets d'intérêt général » (article 19). La conservation proactive, ou la garantie des droits culturels, pourraient être testées afin de s'assurer qu'elles répondent aux intérêts culturels et sociaux. L'idée de garantir la subsistance sur une base stable pourrait être utilisée comme une justification économique sensée à l'appui de toute demande.

Les limitations de cette opportunité sont évidentes. La communauté doit concevoir un projet qui peut être justifié comme étant d'intérêt général. Elle doit, en outre, élaborer un plan et apporter le détail des fonds nécessaires à la réalisation du projet. Et dans le cas des objectifs qui peuvent ne pas soutenir la comparaison avec les plans de développement plus importants visant à transformer ces zones en plantations et autres entreprises commerciales.

Ces voies sont-elles viables ?

164

Alors que la première des voies examinées ci-dessous offre des résultats limités et insatisfaisants, la seconde contraint les communautés à passer par des épreuves inutiles pour protéger des terres qui leur sont légitimement dues.

Comme dans le cas de la foresterie communautaire, ces deux voies font que les communautés rurales dépendent directement du soutien et de l'assistance de donateurs et/ou des ONG, afin de les aider à obtenir ce qu'elles peuvent de la loi. Cela dépend également de la bienveillance des fonctionnaires en charge des questions foncières à trouver du mérite à ces applications. L'existence même de dispositions impuissantes en matière de sécurité foncière affectant les droits des communautés contribue à libérer le Gouvernement de la nécessité de modifier les politiques, les lois et les pratiques, tout en décourageant leur utilisation. En outre, bien que le Gouvernement puisse aliéner ou céder des parties de son domaine privé (y compris, de ce fait, du Domaine forestier permanent), ces efforts seraient de façon réaliste limités au domaine forestier non permanent, ainsi qu'à d'autres zones en dehors du domaine privé et forestier.

Néanmoins, en l'absence de réformes, ces *voies devraient être suivies*. Elles pourraient créer quelques précédents. Quelques fonctionnaires au moins devraient être impliqués pour parvenir à ce résultat. Ceci pourrait, à son tour, favoriser un remaniement plus approfondi de la politique et de la loi.

4. L'État pourrait être remis en cause en raison de son incapacité à respecter la loi

Il serait également possible de remettre en question le Gouvernement lorsque ses actions interfèrent avec les droits coutumiers et enfreignent les lois en vigueur. Il faudrait procéder à une étude au cas par cas, afin d'évaluer dans quelle mesure une telle remise en question s'avérerait possible. Les points de contestation éventuels incluent :

- les cas où l'État a manqué à verser une indemnisation aux occupants légitimes des Terres domaniales, en faisant de ces terres sa propre propriété privée (le domaine privé de l'État), ou en concédant ou en louant à bail ces terres à d'autres parties non coutumières ;
- les cas où l'État a manqué à respecter les exigences légales qui sont au moins *d'informer et de consulter* les populations locales dans le cadre de la procédure de création des Forêts domaniales et communales.

Il existe apparemment plusieurs exemples, comme le cas des chasseurs-cueilleurs, qui n'ont pas été consultés dans le cadre de la création de Parcs nationaux. Il existe également des indices indiquant que l'État a manqué à indemniser équitablement les ménages locaux où des gazoducs sont installés et interfèrent avec l'agriculture locale et les moyens de subsistance des populations. Les activités minières entraînent également une violation des droits, tout comme la création des Unités de gestion de forêts (concessions d'exploitations forestières).

165

Il est nécessaire d'apporter la preuve suffisante de ce que la loi a été enfreinte avant d'inciter les communautés à s'engager sur cette voie. Le Gouvernement peut décliner toute responsabilité en prétendant par exemple, que si les « Pygmées » ont manqué à déposer une plainte, ils en portent entièrement la responsabilité, dans la mesure où toutes les personnes vivant dans la région en avaient été dûment informées, ou que dans le cas des communautés sédentaires, la loi requiert uniquement le versement d'une indemnisation au titre de la perte limitée de terres mises en valeur (habitation, plantations, etc.) En outre, en vertu des dispositions actuelles de la loi, le montant de l'indemnisation qui peut être versée n'en vaut probablement pas la peine. Lorsque des plaintes sont déposées, celles-ci peuvent prendre beaucoup de temps, voire plusieurs années, avant d'aboutir. Prenons par exemple le cas de la communauté des Sagba Mbororo : ces derniers avaient réclamé, sans succès, une indemnisation au titre de la perte des parcours en leur possession depuis vingt-cinq ans, en raison de l'installation du ranch des Elba sur une surface de 100 000 hectares et ce en dépit de la création d'une ONG (MBOSCUDA) ayant activement défendu leur cause.

5. L'État peut être remis en cause pour avoir manqué à ses devoirs constitutionnels envers ses citoyens

L'État peut également être mis en cause pour avoir manqué à ses devoirs constitutionnels, qui impliquent la protection des droits fonciers des populations rurales. La Constitution camerounaise, du fait de son caractère générale, n'est d'aucun secours sur ce point. Toutefois, l'encadré n° 8 ci-dessous rappelle quelques textes pertinents sur lesquels pourrait s'appuyer toute revendication. La pertinence de la plupart d'entre eux est cependant immédiatement limitée du fait qu'ils proviennent du préambule de la Constitution et non pas du corps du texte.

Encadré n° 8 – Dispositions constitutionnelles pertinentes en matière de droits coutumiers

Le préambule de la Constitution camerounaise affirme :

– « (...) son attachement aux libertés fondamentales inscrites dans la déclaration universelle des droits de l'homme, la charte des Nations-Unies, la Charte africaine des Droits de l'homme et des Peuples et toutes les conventions internationales y relatives et dûment ratifiées (...) ».

Il précise également son attachement, plus particulièrement aux principes suivants :

- Tous les hommes sont égaux en droits et en devoirs. L'État assure à tous ses citoyens les conditions nécessaires à leur développement.
- L'État assure la protection des minorités et préserve les droits des populations autochtones conformément à la loi.
- La propriété est le droit d'user, de jouir et de disposer des biens garantis à chacun par la loi. Nul ne saurait en être privé si ce n'est pour cause d'utilité publique et sous la condition d'une indemnisation dont les modalités sont fixées par la loi.
- Le droit de propriété ne saurait être exercé contrairement à l'utilité publique, sociale ou de manière à porter préjudice à la sûreté, à la liberté, à l'existence ou à la propriété d'autrui.

La Constitution stipule que l'État :

- « (...) reconnaît et protège les valeurs traditionnelles conformes aux principes démocratiques, aux droits de l'homme et à la loi » (article 1, 2^{ème} paragraphe),
et prévoit que l'État :
 - « transfère aux régions, dans les conditions fixées par la loi, les compétences dans les matières nécessaires à leur développement économique, social, sanitaire, éducatif, culturel et sportif » (article 56).

Toujours est-il qu'il peut être affirmé que l'obligation de reconnaître et de promouvoir juridiquement les droits fonciers des chasseurs-cueilleurs est affirmée de manière indiscutable au préambule de la Constitution camerounaise. Le même devoir vis-à-vis de l'ensemble des propriétaires fonciers coutumiers est implicite à l'article 1, 2^{ème} paragraphe.

Pour une population agraire, la sécurité de la propriété foncière et la reconnaissance des biens immobiliers constituent une base nécessaire au développement social et économique. Le fait de priver les populations rurales de cela et de s'approprier leurs terres sans leur verser en intégralité l'indemnisation correspondant à la valeur de ces terres, peut être considéré comme une violation des droits de l'homme. Ceci est particulièrement le cas dans la mesure où l'État procède souvent à la vente ou à la cession à bail de ces mêmes terres appropriées au profit de détenteurs non coutumiers, pour leur bénéfice personnel ou pour le bénéfice de l'État.

Par conséquent, il pourrait être affirmé qu'en refusant aux propriétaires fonciers coutumiers la reconnaissance et la protection de leurs droits fonciers en tant que droits réels de propriété immobilière, l'État :

1. n'honore pas les dispositions des déclarations et chartes internationales;
2. n'apporte pas aux citoyens les conditions nécessaires à leur développement;
3. ne protège pas les droits des minorités et des « peuples autochtones »;
4. n'honore pas le droit de tout individu à user, jouir et disposer de son bien;
5. ne respecte pas l'intérêt public, en ne protégeant pas les droits fonciers coutumiers;
6. manque à reconnaître et à protéger les valeurs traditionnelles qui se conforment aux principes démocratiques, aux droits de l'homme et à la loi et
7. n'accorde pas suffisamment de pouvoirs aux régions, pour leur permettre de soutenir le développement économique et social de leurs populations.

167

Ce défi peut-il est relevé ?

Les obstacles empêchant de répondre à ce défi, notamment sur le plan juridique, sont nombreux. Ils incluent :

1. *La protection de la propriété.* Comme démontré au chapitre 2, ce sont les lois nationales qui nuisent aux intérêts des propriétaires fonciers coutumiers, en ne reconnaissant pas leurs intérêts fonciers comme étant équivalants à la propriété. Par conséquent, ceux-ci ne bénéficient pas de la protection due légalement aux propriétaires.

Même les minorités et les peuples autochtones (quelle que soit la signification donnée à ce terme) sont desservis. Car la protection et la préservation de leurs droits doivent être assurées « conformément à la loi ».

Ainsi, l'État pourrait affirmer également que le Gouvernement reconnaît les « valeurs traditionnelles » dans les limites de la loi, comme affectant les intérêts fonciers.

2. *La préservation des droits des minorités et des peuples autochtones.* Les tenants de l'État pourraient affirmer qu'en vertu de ces dispositions, la Constitution est tenue uniquement de protéger et de préserver les droits des groupes de chasseurs-cueilleurs vivant dans les forêts et peut-être ceux des Mboro. Bien que ces groupes aient des droits réels à défendre, une telle approche pourrait s'avérer dévastatrice si les droits de ces peuples étaient placés au-dessus d'un devoir plus généralement admis qui est celui de protéger et de préserver les intérêts comparables de tous les citoyens (voir plus loin).

3. *La protection des droits des occupants.* L'État est tenu de protéger les droits fonciers des occupants présents sur le domaine public de l'État et ne peut déposséder ces individus de ces droits d'occupation et d'usage que moyennant une indemnisation.¹⁰⁵ Cependant, comme nous l'avons constaté, une telle indemnisation se limite aux terres défrichées (« terrains nus »), aux cultures, aux constructions et au retrait des enclos ou des plantations, ainsi qu'à tout autre type de terre dont il a été dûment vérifié qu'elle est mise en valeur.¹⁰⁶ Cela n'a aucun impact sur la perte de droits au profit de propriétés communales définies comme coutumières. Même lorsqu'une famille sédentaire sans extrait de registre foncier n'a pas développé sa terre reconnue sous le régime coutumier, aucune indemnisation n'est due.

4. *Honorer la notion d'utilité publique.* Comme cela est normalement le cas, le notion d'utilité publique est définie dans son sens le plus large. Ceci, notamment, afin de pouvoir intégrer les intérêts privés des bénéficiaires publics indirects, comme par le biais des revenus imposables, de l'emploi ou des services découlant du développement et des investissements privés.

L'utilité publique est plus spécifiquement définie à l'ordonnance n° 74-1 comme la raison pour laquelle l'État peut exproprier des propriétés privées. Ceci inclut les opérations « d'intérêt public, économique ou social, soit indirectement à la demande des communes, des établissements publics ou des concessionnaires de service public, lorsque les tentatives de règlement à l'amiable entre ces organismes et les propriétaires se sont révélées infructueuses » (article 12, 2^{ème} paragraphe).

105 Article 7, 1^{er} paragraphe de l'ordonnance n° 74-2.

106 Article 7, 1^{er} paragraphe, de la loi n° 85/09.

La loi stipule également, qu'en tant que gardien de toutes les terres, l'État a le pouvoir « d'intervenir en vue d'en assurer un usage rationnel ou pour tenir compte des impératifs de la défense ou des options économiques de la nation » (article 1, 2^{ème} paragraphe). Ces deux raisons ont pour résultat l'expropriation des terres privées ou l'appropriation des terres non enregistrées, avec au plus le versement d'une indemnisation pour les infrastructures fixes de développement, le tout à des fins d'utilité publique.

5. La loi pourrait être remise en question de façon plus directe sur la base de son interprétation

La logique d'un tel défi irait en ce sens, en utilisant des arguments déjà répétés à maintes reprises au cours des chapitres précédents ; en bref :

a. Les droits fonciers coutumiers perdurent

- À aucun moment dans l'histoire du Cameroun, ni dans le droit actuel, l'existence des intérêts fonciers coutumiers n'a été niée.
- Aucune législation globale n'a été promulguée pour éteindre les droits fonciers coutumiers
- En dehors du secteur des terres privées enregistrées, la propriété coutumière perdure largement.
- Des précédents antérieurs (bien que remontant à l'époque coloniale) existent au Cameroun concernant la reconnaissance officielle des propriétés détenues sous le régime coutumier en tant que catégorie de propriété, protégée dans une certaine mesure contre l'appropriation (l'impossibilité pour la plupart de ces communautés à saisir cette opportunité est une autre question).

169

b. L'interprétation est à mettre en cause

L'idée pourrait être avancée que l'*interprétation* juridique est un obstacle majeur à la composition des intérêts fonciers coutumiers et qu'il est possible de remédier à cela par le biais d'un Gouvernement moderne réfléchi, non pas en changeant la loi, mais la manière dont celle-ci est interprétée. L'interprétation erronée, minant les fondations de la propriété des intérêts fonciers coutumiers, peut être expliquée comme découlant du fait que :

- les droits fonciers coutumiers proviennent de la communauté, non de l'État et
- les droits fonciers coutumiers ne sont pas détenus de la même manière que les notions de propriété introduites et sur lesquelles était fondé le droit foncier colonial, en termes (a) de modèles d'acquisition et de transaction; (b) de fongi-

bilité; (c) de types de propriétaires prévus (moins d'individus que de communautés); (d) de la complexité avec laquelle les droits peuvent être classés, de sorte à distinguer les droits de contrôle et les droits d'usage et (e) en termes d'usages fonciers inclus par les droits de propriété coutumière, y compris les usages qui ne transforment pas délibérément la terre détenue.

c. Implication d'une stratégie de modernisation peu pertinente

«Ce n'est pas entièrement la faute du Gouvernement», en ce sens que les restrictions ainsi imposées aux droits fonciers coutumiers et à l'existence admise de leurs propriétés sont également dues à la pression internationale, qui exige que la mise en valeur des terres se fonde sur la propriété individuelle des ressources et à des fins d'agriculture. Ceci est dû en particulier aux stratégies de modernisation du milieu rural prônées par la Banque mondiale dans les années 1960 et qui considéraient, à tort, la propriété foncière communale comme peu favorable au développement.

L'essence des déclarations internationales et du droit peut être utilisée pour illustrer la compréhension imparfaite des droits fonciers coutumiers. Le fait que d'autres pays aient jugé approprié de modifier leurs lois nationales en conséquence peut être utilisé pour illustrer le caractère suranné de cette interprétation.

d. La conséquence a été une perte injuste de propriété (et par conséquent du capital naturel) par les citoyens du pays

Les principaux instruments juridiques ayant été mis à contribution sont les suivants :

- La propriété existe uniquement lorsqu'elle a fait l'objet d'un enregistrement, y compris lorsque l'État affirme que sa mise en réserve de terres équivaut à l'enregistrement d'un droit.
- L'enregistrement se fait uniquement sur la base d'une occupation effective.
- L'occupation effective est définie d'une manière qui exclut les utilisations durables et considérables de la terre.

La conséquence est que les terres résiduelles non enregistrées (c'est-à-dire la plupart des terres du pays) peuvent être occupées et utilisées, mais ne sont pas protégées en tant que propriété privée et sont classées comme des terres domaniales, à partir desquelles l'État peut définir (i) des propriétés publiques inaliénables, (ii) sa propriété privée et (iii) céder ces terres en pleine propriété à des personnes privées ou des agences.

En conséquence, l'État a revendiqué la propriété de plus de 11 millions d'hectares de terres forestières et d'une quantité importante d'autres terres non boisées, dont la plupart, si ce n'est la totalité, sont détenues sous le régime coutumier. Plus particulièrement, lorsque l'État se constitue en tant que propriétaire privé, l'expropriation se produit officiellement.

e. Les répercussions sont préjudiciables aux droits de l'homme, à la bonne gouvernance et à la durabilité de l'environnement

Le défaut de reconnaissance sur le plan juridique des droits de propriété coutumière existants, à défaut d'être enregistrés, fait de la majorité des citoyens résidant en milieu rural des *squatters*, dont la présence est tolérée sur leurs propres terres. Cette situation constitue un frein au développement économique des ressources et à la protection de la biodiversité et de ses richesses. La terre et ses ressources deviennent, en réalité, des ressources publiques, qui peuvent être retirées de l'autorité du propriétaire coutumier à tout moment.

En outre, en chargeant chaque propriétaire non enregistré de mettre en valeur ses terres de manière visible, afin d'obtenir un extrait de registre foncier, l'État met en péril toute utilisation rationnelle et la protection de l'environnement. Le fait de ne pas reconnaître la chasse, la cueillette et toute autre utilisation intentionnellement non destructive des forêts, des zones boisées, des pâturages et des terrains marécageux, comme des preuves d'occupation et d'usage de la terre, constitue une violation de l'engagement juridique en faveur d'une protection intelligente de l'environnement, en encourageant le défrichage des pâturages et des forêts, les habitations et la culture, comme les seules bases sur lesquelles s'appuyer pour garantir la tenure.

171

6. Un élément plus complexe par rapport à ceux présentés précédemment pourrait être mis en œuvre concernant la capacité de survie des intérêts de propriété coutumière

Ceci s'appuie sur l'incapacité de la loi à rendre compte correctement des droits fonciers coutumiers en tant que droits de propriété, ce qui signifie qu'elle ne dispose pas de motifs pour les éteindre officiellement.

La conséquence en est qu'une question sur le plan juridique devrait être soulevée, afin de déterminer la mesure dans laquelle la délivrance d'un extrait de registre foncier annule la propriété foncière *coutumière*. Par exemple, lors de l'expropriation d'une propriété privée existante et reconnue, la loi stipule que cette opération entraîne transfert de propriété et permet de muter les titres existants au nom de l'État ou de toute autre personne de droit public bénéficiaire de cette

mesure (loi n° 85-09 de 1985, article 4, 1^{er} paragraphe). Ceci suppose que lors de l'enregistrement original, les intérêts coutumiers ont été officiellement éteints ou indemnisés, ce qui aurait pu ne pas avoir été le cas.

Lorsqu'une propriété privée est établie en dehors de la terre domaniale ou d'une terre publique et qu'elle est faite propriété privée de l'État, aucun titre foncier n'est délivré et aucune procédure d'enregistrement n'est entreprise vraisemblablement. Au contraire, comme dans le cas de la création des Forêts domaniales ou des Forêts communales, l'acte réglementaire qui fixe leurs limites géographiques et leurs objectifs, « ouvre droit à l'établissement d'un titre foncier au nom de l'État » (loi n° 94-1, article 25, 2^{ème} paragraphe). Il doit être procédé à des recherches, afin de déterminer dans quelle mesure les actes réglementaires appropriés fixant les limites et les objectifs des forêts ont en fait, sans équivoque, éteint les droits de propriété coutumière - ou simplement les usages fonciers coutumiers.

En outre, dans la mesure où l'État représente le peuple et que chacun des actes qu'il entreprend doit l'être dans l'intérêt de celui-ci, il peut être affirmé que la nature du domaine privé de l'État diffère de la propriété détenue par les citoyens et est limitée par la nécessité de servir le peuple et de ne pas nuire aux intérêts de ce dernier.

172

Par conséquent, il arrive que les droits de propriété coutumière survivent activement, du fait de l'impossibilité de les éteindre officiellement et dans une mesure suffisante et ce dans deux cas : premièrement, dans le cas des terres domaniales et des domaines publics et deuxièmement, bien que cela soit plus incertain, dans le cas du domaine privé de l'État. Dans ces circonstances, il peut être supposé que les droits de propriété coutumière n'ont pas été éteints en tant que tels, mais qu'ils ont plutôt été *supprimés*, subordonnés à des systèmes de propriété plus solides.

7. Des arguments économiques peuvent être avancés

La discussion qui précède s'est focalisée sur la nécessité première de reconnaître juridiquement les droits fonciers coutumiers en tant que droits de propriété immobilière. Tout recul serait moins ambitieux. Il est fait référence à la sécurité socio-économique, qui ne place pas l'occupation et l'usage foncier des citoyens ruraux sur un pied stable. Ce manquement handicape les membres de la communauté rurale, en ce qu'il rend leurs moyens de subsistance vulnérables et exploitables. Leurs droits sociaux, économiques et culturels demeurent menacés et ce même si les droits fonciers coutumiers sont interprétés comme n'étant pas plus que des droits d'occupation et d'usage.

Sur ces bases seules, la loi est injuste et nécessite d'être réformée. C'est-à-dire, qu'aux fins de la justice sociale et d'un développement sain, il est nécessaire de respecter la primauté de la sécurité de tenure.

iv. Le recours au droit international apporte-t-il une solution ?¹⁰⁷

D'un point de vue historique, le droit international a été une force principalement négative en matière de droits fonciers coutumiers en Afrique. Au cours de la colonisation, le droit international était utilisé comme moyen servant à justifier l'expropriation des communautés par les États coloniaux.¹⁰⁸ Cependant, grâce au récent développement des droits de l'homme sur la scène internationale, cette situation a évolué. En se concentrant sur les droits des individus, ainsi que sur ceux des communautés, le droit international soutient davantage la promotion et la protection des droits des communautés, y compris en matière foncière. Dans la pratique, grâce à l'élaboration de plusieurs traités régionaux et internationaux promouvant la lutte contre les discriminations et en faveur des droits de propriété, le droit international peut à présent être interprété comme défendant les droits des communautés à faire reconnaître leurs droits fonciers coutumiers par leurs Gouvernements. Cela se produit selon trois méthodes : tout d'abord, dans le cadre des droits de l'homme universels protégeant tous les individus, deuxièmement, dans le cadre du domaine plus spécialisé de protection des minorités et des peuples autochtones et troisièmement en vertu du droit international de l'environnement.

173

Loi universelle des droits de l'homme et droits fonciers coutumiers

Dans le cadre universel général, les droits fonciers sont généralement protégés sous la dénomination de titre de propriété, comme systématiquement indiqué dans les Constitutions nationales. Premièrement, en ce que la propriété et notamment la terre peuvent être détenues individuellement ou en commun et deuxièmement en ce que l'on ne peut empiéter sur ces droits qu'à des fins d'utilité publique et sous réserve du versement d'une indemnisation. Toutefois, comme cela est souvent constaté et comme relevé précédemment en référence au Cameroun, l'occupation et l'usage fonciers doivent être reconnus en tant que propriété dès le départ et l'utilité publique doit être suffisamment limitée pour

107 Je remercie Jeremie Gilbert, Professeur de droit international, qui a grandement contribué à la rédaction de cette partie du rapport.

108 Ceci s'est produit de manière évidente dans le cadre de la loi générale de la Conférence de Berlin sur l'Afrique de l'Ouest, signée par 14 États colonisateurs le 26 février 1885. Bien que la question de la propriété ait été particulièrement débattue, la loi manqua à reconnaître que les natifs africains étaient les propriétaires de leurs terres (articles 34 et 35).

empêcher toute expropriation volontaire fondée sur un intérêt privé plutôt que véritablement public.¹⁰⁹

L'approche des droits de l'homme vis-à-vis du droit de la propriété peut être interprétée comme signifiant que les individus ont le droit de détenir un titre légal pour les terres qu'ils occupent du fait de la tradition.¹¹⁰ On pourrait soutenir que l'importance accordée à la non-discrimination appuie également le fait que les Gouvernements devraient défendre les droits fonciers coutumiers, aussi bien pour les individus que pour les communautés, dans la mesure où il serait discriminatoire de ne reconnaître que les droits fonciers « officiels ». Les droits à l'égalité et à la non-discrimination sont probablement les droits les plus importants sous l'édifice international des droits de l'homme. En tant que tel, le défaut de reconnaissance des droits fonciers coutumiers pourrait être perçu comme une violation de certains des principes les plus fondamentaux des droits de l'homme.

Un autre droit important et reconnu à l'international est le droit au développement. La Déclaration des Nations Unies sur le droit au développement (1986) affirme les droits des populations à participer au développement des décisions affectant leur vie. Ce qui signifie que lorsqu'il est procédé à une mise en valeur de leurs terres, les communautés concernées devraient être consultées. Plus important encore, cela signifie également que ces communautés devraient participer à la définition de l'occupation du sol et aux réformes des droits de propriété, ainsi qu'aux autres décisions relatives à la gestion des ressources naturelles contenues sur ces terres. De même, le droit des populations à ne pas être privées de leurs propres moyens de subsistance, tel qu'indiqué à l'article 1 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques est pertinent, du fait qu'il implique qu'en aucun cas une communauté ne peut être privée de ses moyens de subsistance. Dans le cas des droits fonciers coutumiers, ceci pourrait être interprété comme signifiant que l'on ne peut refuser aux communautés forestières et rurales l'accès à leurs sources traditionnelles de subsistance, de produits médicinaux et de bois de chauffage.¹¹¹

Le Cameroun a ratifié pas moins de seize traités internationaux. Concernant les droits fonciers coutumiers, les textes les plus pertinents sont la Déclaration

109 Voir Alden Wily & Mbaya, 2001, pour un traitement de cette question dans vingt États sub-sahariens et Alden Wily, 2009a, pour des exemples de textes juridiques issus de nouvelles Constitutions adoptées par différents pays.

110 Comme le soulignent, par exemple, Lawlor & Huberman, D. 2009.

111 Brown et al., 2008.

universelle des droits de l'homme, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, qui traitent tous des droits de propriété et de la lutte contre la discrimination. L'encadré n°9 répertorie les normes les plus pertinentes.

Encadre n°9 – Articles pertinents des principales déclarations, chartes et conventions ratifiées par le Cameroun

La *Déclaration universelle des droits de l'homme* (1948) stipule que « toute personne, aussi bien seule qu'en collectivité, a droit à la propriété. Nul ne peut être arbitrairement privé de sa propriété » (article 17).

La *Charte africaine des droits de l'homme et des peuples* (1981) stipule que « le droit de propriété est garanti. Il ne peut y être porté atteinte que par nécessité publique ou dans l'intérêt général de la collectivité, ce, conformément aux dispositions des lois appropriées » (article 14) et que :

« Les peuples ont la libre disposition de leurs richesses et de leurs ressources naturelles. Ce droit s'exerce dans l'intérêt exclusif des populations. En aucun cas, un peuple ne peut en être privé. En cas de spoliation, le peuple spolié a droit à la légitime récupération de ses biens ainsi qu'à une indemnisation adéquate » (article 21).

La *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale* (1965) définit la discrimination comme intégrant les discriminations sur la base de l'origine ethnique (article 1) et conforme le droit de toute personne, aussi bien seule qu'en association, à la propriété (article 5).

Le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* (1966) dispose que : « En aucun cas, un peuple ne pourra être privé de ses propres moyens de subsistance » (article 1, 2^{ème} paragraphe).

Les droits des minorités et des peuples autochtones

Un autre aspect du droit international sur les droits de l'homme vient du développement de normes spécifiques visant à protéger les minorités et les peuples autochtones. Bien que cet élément du droit international ne soit pas pertinent pour toutes les communautés rurales et forestières, au vu de la définition des termes « minorités et peuples autochtones », ces groupes marginalisés peuvent appeler à la protection de leurs droits. Le droit international a établi un lien

évident entre les droits culturels des minorités et les droits fonciers coutumiers. Le Comité des droits de l'homme a déclaré que « pour ce qui est de l'exercice des droits culturels consacrés à l'article 27, le Comité fait observer que la culture peut revêtir de nombreuses formes et s'exprimer notamment par un certain mode de vie associé à l'utilisation des ressources naturelles, en particulier dans le cas des populations autochtones ». ¹¹² Dans ce domaine, le droit traite plus spécifiquement des droits fonciers coutumiers, étant donné qu'il a été reconnu comme un facteur important pour les peuples autochtones. Par exemple, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, qui est chargé de veiller à la mise en application de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale a souligné, dans sa recommandation générale n° 23, que les États devraient « reconnaître et protéger le droit des populations autochtones de posséder, de mettre en valeur, de contrôler et d'utiliser leurs terres, leurs ressources et leurs territoires communaux », ainsi qu'accélérer, en outre, la restitution et/ou l'indemnisation. Le Comité estime que le défaut de reconnaissance des droits fonciers coutumiers équivaldrait à une pratique discriminatoire de la part du Gouvernement.

176

La Convention de l'Organisation internationale du travail (n° 169) concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants (OIT 169) résume les droits spécifiques de ces peuples pour ce qui est des activités réalisées sur leurs terres coutumières. Plus précisément, son article 14 stipule que les « droits de propriété et de possession sur les terres qu'ils occupent traditionnellement doivent être reconnus aux peuples intéressés. (...) Les gouvernements doivent en tant que besoin prendre des mesures pour identifier les terres que les peuples intéressés occupent traditionnellement et pour garantir la protection effective de leurs droits de propriété et de possession ». Bien que le Cameroun n'ait pas encore ratifié cette convention, la Déclaration des droits des peuples autochtones, récemment adoptée (2007), utilise un langage similaire, voire même plus radical. Le Cameroun a voté en faveur de l'adoption de cette Déclaration, qui est de loin la plus explicite en matière de droits de propriété collectifs. ¹¹³ La Déclaration indique notamment ce qui suit : « les peuples autochtones ont le droit de posséder, d'utiliser, de mettre en valeur et de contrôler les terres, territoires et ressources qu'ils possèdent parce qu'ils leur appartiennent ou qu'ils les occupent ou les utilisent traditionnellement, ainsi que ceux qu'ils ont acquis. Les États accordent reconnaissance et protection juridiques à ces terres, territoires et ressources. Cette reconnaissance se fait en respectant dûment les

112 Comité des droits de l'homme (1994). Observation générale n° 23 : Les droits des minorités (article 27), UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.5.

113 Articles 8, 26, 27, 28, 29 et 32. Le Cameroun a voté favorablement au Conseil des droits de l'homme, ainsi qu'à l'Assemblée générale. Rares sont les pays dans ce cas.

coutumes, traditions et régimes fonciers des peuples autochtones concernés» (article 26).

Au niveau régional, la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples attire plus systématiquement l'attention des États sur les droits fonciers coutumiers de leurs populations autochtones. Ceci est notamment visible du fait de la création d'un groupe de travail spécifique sur les peuples/communautés autochtones, qui a souligné l'importance de reconnaître et de promouvoir les intérêts coutumiers. De manière plus importante, dans une décision récente contre le Kenya, la Commission a clairement indiqué que le Gouvernement devrait respecter les droits fonciers coutumiers des communautés indigènes et que le défaut de reconnaissance de ces droits fonciers coutumiers constituerait une violation de l'article 14 protégeant les droits de propriété.¹¹⁴ Bien qu'il s'agisse de la première décision juridique explicite sur les droits fonciers coutumiers des peuples autochtones, cela pourrait avoir des conséquences majeures pour la région, ainsi que pour le Cameroun. Une affaire précédente traitée par la Commission concernait directement le Cameroun. Celle-ci faisait suite à une plainte déposée par le peuple Bakweri concernant les terres coutumières aliénées par le Gouvernement du Cameroun. Comme cela est souligné dans l'encadré n° 10, la Commission recommanda finalement que les Bakweri et le Gouvernement demandent une médiation, afin de les aider à trouver un accord amiable.¹¹⁵

Encadre n° 10 – Le cas de la Terre des Bakweri

En septembre 2002, le Comité de Revendications des Terres Bakweri (BLCC) déposa une plainte conjointe auprès de la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, en vertu des dispositions de la Charte africaine, dont le Cameroun est une partie signataire. Plus spécifiquement, il en visait les articles 55, 56 et 58, relatifs à la propriété. L'affaire concernait 104 000 hectares de terres tribales traditionnelles des Bakweri, situées dans la Circonscription de Fako, transformées, en partie, en plantations. À l'origine, ces terres furent aliénées par la colonie allemande. Dans les années 1940, les britanniques rachetèrent la terre, en la déclarant comme terres des natifs détenues en fidéicomis par le Gouverneur du territoire mandaté.

114 Voir : Centre for Minority Rights Development (Kenya) et Minority Rights Group International au nom de l'Endorois Welfare Council c/ Kenya, communication n° 276/2003 (2010).

115 Comité de Revendications des Terres Bakweri (BLCC) c/ le Gouvernement du Cameroun (affaire n° 260/2002), Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples.

L'administration britannique loua ensuite à bail la terre à la Coopération pour le développement du Cameroun (CDC), jusqu'au moment où les Bakweri seraient en mesure de les gérer sans assistance. Notamment la CDC était censée verser un loyer aux municipalités de la Circonscription de Fako, un point important pour les Bakweri, qui confirme leur position de propriétaires.

À l'indépendance, le Gouvernement camerounais s'empara de la CDC et par conséquent des terres sous tutelle. Au début des années 1990, le Gouvernement décida de privatiser le domaine et promulgua une loi en ce sens (le décret 94/125), mais sans s'engager à verser une indemnisation. Bien que cela ne dépende pas directement des plantations autrement que par l'emploi, le principe préoccupant pour les Bakweri était l'aliénation injuste de leur terre sans le versement de la moindre indemnisation. Ils formèrent ainsi le Comité de revendication des terres Bakweri, déposèrent des plaintes et saisirent les tribunaux, bien que toutes ces tentatives aient échoué. Enfin, en 2002, le Comité soumit sa plainte à la Commission Africaine. La défense du Gouvernement était que (i) le BLCC ne représentait pas les Bakweri; (ii) l'affaire n'était pas claire; (iii) l'affaire était une insulte à l'appareil judiciaire du Cameroun; (iv) l'affaire avait déjà été traitée par une sous-commission des Nations Unies; (v) le BLCC n'avait pas épuisé tous les recours disponibles localement et (vi) les articles 55, 56 et 58 de la Charte ne donnaient aucun fondement justifiant que les Bakweri puissent être considérés comme les propriétaires de la terre.

En 2006, la Commission se prononça contre le Gouvernement du Cameroun sur pratiquement tous les points, mais manqua à demander une action en justice. Au lieu de cela, elle proposa de soumettre l'affaire à une médiation et recommanda que le Gouvernement et le BLCC règlent la question à l'amiable. Parallèlement, elle fit remarquer dans ses conclusions que les revendications du BLCC étaient historiquement solides et que ce dernier avait également présenté des preuves convaincantes concernant l'absence d'indépendance de l'appareil judiciaire. Les conclusions de la Commission ne furent publiées qu'en 2009, suite à l'approbation de l'Union africaine.

Sources: Tande, 2006, Ndienla, 2009, Nuesiri (non daté)

Droit international de l'environnement

Bien que le droit international de l'environnement ne traite pas en soi des droits fonciers, la Convention sur la diversité biologique (CBD) est néanmoins pertinente sur ce point, étant donné qu'elle prévoit, de manière officielle, des

dispositions contraignantes visant à protéger l'usage coutumier des ressources conformément aux pratiques culturelles traditionnelles (article 10, sous c). La Convention sur la biodiversité biologique fut ratifiée par le Cameroun en 2004. Suite à cela, neuf réunions importantes réunissant les pays signataires furent organisées (Conférences de parties ou COP). Chacune d'entre elles déboucha sur de multiples décisions. Les COP7 et COP9, en particulier, donnèrent naissance à des décisions utiles.

À un niveau plus régional, la Convention africaine pour la conservation de la nature et des ressources naturelles est pertinente, son objectif principal étant de « mettre les ressources naturelles et humaines de notre continent au service du progrès général de nos peuples dans tous les domaines de l'activité humaine » (préambule), la mission étant « de préserver les droits traditionnels et la propriété des communautés locales et de demander l'accord préalable des communautés concernées pour toutes les questions se rapportant à leur accès et leur utilisation des connaissances traditionnelles ».

Le principal impact du droit international: une référence pour des normes minimales

Une contrainte majeure dans l'utilisation du droit international est son caractère non exécutoire. Bien que certaines nouvelles Constitutions prévoient l'adoption de textes internationaux directement dans les lois nationales après ratification, dans la plupart des cas, cela exige une législation spécifique pour rendre leurs dispositions contraignantes. Bien qu'ils soient désignés sous le terme de *droit* international, les protocoles, les conventions, les chartes et les déclarations sont en eux-mêmes non contraignants. En conséquence, les pays sont « encouragés », « invités » et « incités » à adopter leurs dispositions.

179

Il en va de même avec les décisions de la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples. Les Gouvernements nationaux sont libres d'agir ou non conformément à ses recommandations. Comme l'ont constaté les Bakweri, le Cameroun a décidé de ne pas en tenir compte et comme nous l'avons vu précédemment, le pays ne dispose pas de loi foncière suffisamment solide sur ces questions pour être contraint à agir en ce sens par les tribunaux locaux. La réaction devrait être différente au Kenya, mais globalement, en raison d'une réforme de ses politiques et d'une loi constitutionnelle (actuellement à l'état de projet), qui prévoit directement, non seulement pour les peuples autochtones comme les enderois (protagonistes de l'affaire en question), mais aussi pour l'ensemble des propriétaires coutumiers, qu'ils soient directement reconnus en tant que propriétaires fonciers coutumiers lorsque leurs droits ne sont pas trans-

formés en tenure légale.¹¹⁶ En règle générale, les chances d'un jugement favorable aux communautés sont minces, à moins que des dispositions claires à l'appui soient identifiées dans les lois nationales. Plusieurs cas célèbres de restitution en Afrique du Sud, par exemple, ont été des réussites simplement du fait de l'engagement clair du droit foncier et constitutionnel en matière de restitution.¹¹⁷

En théorie, les décisions de la Cour africaine des droits de l'homme auraient un caractère davantage exécutoire en Tanzanie. Dans la pratique, ses performances ont été faibles, aucune décision n'ayant été prise depuis sa création en 1988 et elle n'a à son actif que deux ou trois affaires pour l'heure. Certains éléments semblent indiquer qu'une affaire de longue date se rapportant au défaut de versement d'une indemnisation à des expulsés au Lagos, conformément au droit foncier du Nigeria, pourrait être portée devant la Cour, en cas d'inaction.¹¹⁸ Toutefois, le Cameroun ne relève pas de la juridiction de cette Cour.

Il existe d'autres restrictions que devraient prendre en considération les communautés rurales qui cherchent à obtenir réparation par le biais du droit international. Dans la pratique, les demandeurs ont besoin d'un appui solide, tant au sens technique que sur le plan matériel. Il est difficile pour une communauté pauvre de déposer une plainte pour son propre compte et de la mener jusqu'au bout. La preuve en est le faible nombre de plaintes déposées devant les tribunaux nationaux, comme au Botswana et en Afrique du Sud (dans ces deux cas, les revendications concernaient les chasseurs-cueilleurs san) et dans les pays où l'appui sur des organisations internationales non gouvernementales riches était essentiel.¹¹⁹ Le temps de traitement de ces affaires est également long. Dans l'intervalle, le Gouvernement camerounais, par exemple, a procédé à la vente des plantations faisant l'objet des revendications des Bakweri, éteignant finalement leurs droits fonciers. Il aura fallu aux enderis quarante ans pour obtenir un peu plus qu'un simple soutien de leur localité pour leur cause. Même dans l'éventualité d'un jugement en faveur des communautés du Cameroun, le maintien juridique des droits fonciers coutumiers dans le droit foncier est tel qu'aucun article ne peut être utilisé pour *forcer* le changement, ou même pour forcer l'État à reconnaître que le grief de ces communautés est légitime.

116 Voir Alden Wily, 2009b.

117 Plus particulièrement, l'arrêt du 14 octobre 2003 se prononçant sur la propriété d'une vaste terre connue sous le nom de Richtersveld (affaire CCT19/03 devant la Cour constitutionnelle de l'Afrique du sud, Alexkor Limited c/ la Communauté de Richtersveld et autres).

118 Peel et Burgis, dans un article du Financial Times, le 17 septembre 2009.

119 Il existe plusieurs cas importants concernant les droits fonciers des San, aussi bien au Botswana qu'en Afrique du Sud, le premier traitant du droit des Gwikwe San à retourner sur leur terre, la réserve de chasse du Kalahari central, après leur départ forcé suite à l'interruption des services d'eau potable entre autres et le dernier traitant de la restitution, tous deux ayant été portés devant un tribunal national.

Les communautés camerounaises sont également désavantagées en ce que les tribunaux nationaux peuvent être obligés de prendre en considération les précédents établis par des jugements relatifs au même sujet dans d'autres pays, une tactique utilisée par les membres du Commonwealth qui partagent la *common law* comme source de décisions. Si tel était le cas, les demandeurs pourraient s'inspirer considérablement de jugements importants sur le plan historique quant à la nature des droits fonciers coutumiers au Nigeria (1921) et d'un jugement crucial rendu par la Haute Cour de Tanzanie en 1994, sur le même sujet,¹²⁰ en plus des jugements substantiels sur la question qui ont découlé presque exactement des mêmes problèmes en rapport avec les peuples autochtones/droits fonciers coutumiers au Canada, en Australie, en Nouvelle-Zélande et au Belize. Le Cameroun ne dispose pas d'une telle relation interétatique dont il pourrait s'inspirer, qui pourrait lui être reprochée ou être remise en cause.

Enfin, le droit international rencontre des limites à ce jour. Comme il apparaîtra du compte-rendu précédant, le texte le plus clair et le plus utile se rapportant aux droits fonciers coutumiers a été élaboré vis-à-vis des minorités et des peuples indigènes. Tant que l'ensemble des africains ne sera réputé entrer dans cette catégorie, ni ne se sera autoproclamé en tant que tel, cela demeurera malaisé que de porter la question générale des intérêts coutumiers à l'attention des tribunaux et des commissions par cette voie.

181

En dépit de ces inconvénients, le droit international est de plus en plus reconnu et pertinent pour ce qui est des préoccupations relatives aux droits fonciers coutumiers et l'on peut s'attendre à une évolution considérable de ces questions au cours des années à venir. Pendant ce temps, le contenu du droit international dans un certain nombre de domaines sert d'indicateur majeur des standards juridiques minimums, que le Cameroun devrait adopter dans sa législation nationale. De ce point de vue, le droit international est le modèle que devrait atteindre le Cameroun dans le cadre de la réforme de ses normes foncières. Adopter des mesures, qui seraient moins pertinentes que celles établies par les traités internationaux (que le Cameroun a volontairement ratifiés) constituerait une violation des standards reconnus par tous les autres États. Pour ce qui est des fonctionnaires camerounais qui prétendent que les droits de propriété coutumière ne peuvent être équivalents aux droits de propriété, le droit international peut être utilisé pour démontrer que ce raisonnement est dépassé et erroné.

120 Il est fait référence ici à l'arrêt de 1921 du Conseil privé dans l'affaire *Amodu Tijani c. Le Secrétaire, Provinces du Sud, Nigéria*, la Cour d'appel de Tanzanie à Dar Es Salam, rapporté en 1995, 2 LRC 399, objet *Lohay Akonaay et Autre c. le Procureur général, Haute Cour de Tanzanie à Arusha, Divers affaires civiles n° 1 de 1993*.

v. Quelles sont les mesures concrètes à adopter ?

1. Ancrage du concept et de la pratique dans une approche centrée sur les domaines

Il s'agit de la suite logique de ce qui précède. En guise de récapitulatif, les positions suivantes ont été évoquées dans le présent document :

a. Les droits coutumiers continuent non seulement d'être exercés mais constituent aussi bien plus que des droits d'accès et d'usage vis-à-vis des ressources. Au niveau des communautés, plus particulièrement, ils constituent des droits de contrôle et de propriété importants, qui doivent être respectés comme une forme de propriété privée.

b. Un développement sensé, une gestion durable des ressources et la justice exigent, pour être réalisés, que les citoyens et leurs représentants cessent de limiter leurs demandes à la reconnaissance des droits d'usage coutumiers sur les terres que l'État a décidé de revendiquer comme siennes. Le fait d'agir de la sorte renforce une situation intenable, dans laquelle la majorité des citoyens ne bénéficient pas d'une sécurité de tenure et ce en dépit de la longévité de leur possession, de leur occupation et de leur usage. Ceci est contre-indiqué pour les sociétés agraires durables et leur développement.

c. En tant que droits admis et dérivés de la communauté, la tenure coutumière au Cameroun fonctionne dans des sphères socio-spatiales délimitées, ou dans ce qui a été désigné comme des domaines ou des terres communautaires. Il est logique de s'appuyer sur ces bases.

Fait implicite, les communautés se reconnaissent comme telles et chacune a une notion des termes « notre terre » ou « notre région », à partir desquelles des limites peuvent être définies. Ceci n'exclut pas le fait que certaines de ces limites puissent être contestées (les limites par nature sont périodiquement remises en question de toute façon). Pas plus que cela n'exclut le fait que certaines limites sont si éloignées des habitations et des principales zones d'usage actuelles qu'elles sont vaguement définies et ce plus particulièrement dans les zones boisées et qu'il existe des chevauchements entre certains domaines.

La notion de *limite territoriale d'une terre communautaire* ne nous en apprend pas beaucoup non plus sur la configuration ou la propriété particulière (et encore moins sur les droits d'usage) au sein du domaine. Dans les villages modernes typiques actuels, il existe presque toujours des parcelles sur ces domaines qui

sont reconnues comme étant effectivement la propriété privée d'une famille ou d'une autre.

Finalement, l'idée de terre communautaire ne prescrit pas non plus la composition de la communauté sur le plan ethnique ou en fonction des usages fonciers exercés. Selon la manière dont elle souhaite se définir, elle peut exister en tant que village unique ou en tant que groupement de villages et ces derniers, à leur tour, peuvent appliquer différents systèmes d'usage foncier et être homogènes ou hétérogènes d'un point de vue ethnique. Les droits d'accès aux domaines d'autres communautés peuvent également s'appliquer, qu'il s'agisse des droits d'accès saisonniers dont bénéficient les pastoralistes nomades dans certaines zones définies et utilisées annuellement, ou des droits réciproques des communautés voisines concernant leurs terres respectives à des fins spécifiques.

Le présent document a également mis en évidence la façon dont les droits sont répartis entre différentes catégories. Ils sont généralement classés parmi les droits de possession, d'autorité et de contrôle (en fait, de propriété) et les droits d'accès secondaires, ainsi que les droits d'usage. Ces distinctions sont délibérément conservées dans le cadre du processus d'identification des droits et de gestion de ces derniers.

Ces hypothèses ne sont pas faites par hasard. En effet, l'expérience acquise à l'échelle internationale nous démontre que non seulement ces formations socio spatiales au niveau local existent vraiment de façon uniforme au sein des économies agraires, mais aussi qu'elles constituent un fondement nécessaire à la reconnaissance réglementaire des droits fonciers coutumiers. C'est-à-dire qu'il est presque impossible de reconnaître les droits coutumiers sans définir l'égide communautaire dont ils découlent, ainsi que les limites territoriales de cette juridiction. Ce n'est pas sans raison que les droits communautaires ne sont pas présentés comme des droits admis et dérivés de la communauté, mais en tant que des intérêts fondés sur la communauté.

Le fait que le processus décisionnel soit confié à un chef unique ou à d'autres mécanismes est une autre question à traiter. En théorie, de nos jours, les chefs gardent leur statut et leur autorité uniquement tant que la communauté se conforme à cette convenance et défend sa position. Dans la pratique, les personnes soutenant le chef peuvent constituer une minorité faible mais puissante, qui ne soutient cette institution généralement que pour défendre ses propres intérêts en tant qu'élite. Autrement, lorsque plusieurs ethnicités ou groupes sont impliqués (comme par exemple, les immigrants et les autochtones, ou les bantou et les non bantou, dans le cas du Cameroun), le chef peut s'exprimer et agir au nom d'un seul de ces groupes. Dans la pratique, la réforme foncière fondée sur la commu-

nauté tient très largement compte de ces questions dans le cadre du processus de restructuration des règles et des procédures relatives à l'identification et la sécurisation des droits fonciers.¹²¹

Une approche centrée sur les domaines est par conséquent souhaitable et doit être placée au cœur du processus juridique et de mise en œuvre affectant les droits fonciers coutumiers. Il est nécessaire de bien connaître les dispositifs classiques et exceptionnels relatifs au domaine, ces derniers aidant à structurer les concepts et les procédures d'application dans le cadre de la loi.

2. La certification des domaines fonciers communautaires est la première mesure évidente afin de garantir les droits coutumiers

Ceci implique de concevoir le milieu rural camerounais comme étant principalement une mosaïque de terres communautaires distinctes, qui nécessitent une identification systématique au fil du temps. Il n'a pas encore été déterminé combien de ces zones contiennent des parcelles de terres enregistrées dont le domaine communautaire aurait été aliéné.

D'un point de vue pratique, la première tâche normale lors de l'application suite au soutien juridique des droits coutumiers en tant que droits réels de propriété immobilière est d'inciter systématiquement les communautés à déterminer les limites extérieures de leurs domaines respectifs. Plus vaste est la zone, plus cela requiert d'organisation. Le processus en lui-même nécessite une consultation interne et une entente, ainsi que la négociation d'un accord avec les communautés voisines. Le résultat est la démarcation des limites si nécessaire et une simple cartographie et description. De nombreuses directives concrètes ont été développées pour des processus comparables, qui sont disponibles au Libéria, au Mozambique, en Tanzanie et au Soudan, ainsi qu'actuellement en développement en Ouganda. Globalement, ces directives ont en commun les étapes suivantes :

- a. la création d'un comité foncier principal qui sera chargé du processus et qui est susceptible ou non d'évoluer en autorité administrative permanente chargée de la gestion des terres communautaires ;
- b. la définition des frontières extérieures du domaine avec les voisins ;
- c. l'enregistrement subséquent de ces frontières au niveau des collectivités locales ;
- d. la réalisation d'un zonage simple au sein du domaine, principalement

121 Les réformes appliquées au Malawi, en Afrique du Sud, au Bénin et en Tanzanie offrent d'excellents exemples. Voir Alden Wily, publication à paraître, 2010 (b).

afin de veiller à ce que les zones convenues ne soient pas soumises à une tenure familiale ou individuelle. Les forêts et les pâturages y sont généralement inclus;

e. l'officialisation des règles et des systèmes d'occupation, d'usage et de mise en valeur du domaine ou de ses sous-parties, en ce compris, la création d'un comité plus permanent et transparent chargé des questions foncières, reflétant de manière adéquate les processus décisionnels au sein d'une communauté donnée et prenant en compte les groupes marginalisés;

f. la création d'un Registre foncier communautaire simple, dans lequel enregistrer les décisions, les allocations et les transferts, etc. et

g. généralement à une date ultérieure, l'émission des titres fonciers conformément à tous concepts juridiques prévus par la loi.

Chacune des étapes précédentes doit être guidée et des procédures étape par étape doivent être établies, la plus importante d'entre elles pouvant être prévue comme étant requise par la loi.

Une décision fondamentale relative à la nouvelle politique et à la nouvelle loi foncière à définir est le fait de savoir si l'enregistrement du domaine implique la fixation de la propriété communale de la zone, ou désigne strictement la zone sur laquelle la communauté a une autorité. Aussi, il s'agit de savoir si la communauté est enregistrée en tant qu'autorité foncière légale du domaine décrit ou si elle est le propriétaire du bien, voire les deux. La logique suggère qu'elle devrait en être à la fois l'autorité foncière et le propriétaire.¹²²

185

3. Développement d'un socle constitutionnel pour la gestion des droits coutumiers

Comme mentionné en aparté, la reconnaissance des intérêts fonciers coutumiers en tant que droits de propriété a pour corollaire la nécessité de reconnaître et de soutenir légalement le développement d'une administration foncière locale.

Le degré d'officialisation et la mesure dans laquelle les procédures coutumières nécessitent d'être réformées varieront. En règle générale, les nouvelles lois foncières saisissent l'occasion d'imposer des paramètres, afin de veiller à l'intégration au processus décisionnel et à l'égalité des droits entre les hommes et les

122 Il pourrait être observé ici que cela constitue un développement d'une opportunité offerte en vertu des lois coloniales, si ce n'est d'une manière faible; les lois des années 1930 et 1950 (et même les premières lois du protectorat allemand) donnaient aux communautés le droit de définir leurs domaines respectifs, avec l'hypothèse implicite que le droit coutumier (les règles et les systèmes basés sur la communauté pour garantir l'adhésion) agirait. Ce qui est suggéré ici nous amène à un autre niveau en matière de tenure, d'équivalence des droits de propriété et de protection et d'officialisation de l'administration foncière basée sur la communauté.

femmes et d'autres sous catégories de la société. L'habilitation du droit à régir les relations foncières locales est impérative. Comme démontré au chapitre 4, la réforme juridique risque d'être creuse sans modification de la gouvernance institutionnelle au niveau local, comme sous la forme de conseils municipaux dans lesquels ancrer, organiser et gérer les paradigmes altérés de propriété foncière rurale.

4. La poursuite du développement local est cruciale à la réforme foncière rurale

Tôt ou tard, la réforme foncière rurale moderne exige de soutenir le développement institutionnel au niveau des sous districts, des districts ou des communes, en vue de soutenir, de promouvoir et de surveiller la gouvernance au niveau des communautés des terres, des ressources (et généralement d'autres éléments dont sont investies régulièrement les entités communautaires). Dans le cas du Cameroun, un fondement existe déjà dans la formation des communes rurales locales et leur habilitation en tant qu'organes élus. Au vu de la marginalisation inhérente des peuples autochtones dans ce contexte, il est nécessaire de prendre des précautions, afin de veiller à une approche bien plus inclusive. Les femmes sont également un groupe dont la représentation doit être organisée d'une manière positive.

186

5. Une approche itérative de l'apprentissage par la pratique est inestimable

Cela implique bien plus qu'une simple collecte d'informations ou consultation. Cela signifie d'impliquer au moins un échantillon des communautés dans la formulation des concepts et des procédures réalisables. Ceci est essentiel, car le fait d'imposer des procédures qui sont étrangères aux structures des processus décisionnels internes des communautés peut susciter des conflits. L'expérience acquise en matière de réforme foncière prouve que cela contribue grandement à la formulation des lois et des normes d'application. La foresterie communautaire au Cameroun en est la preuve. À mesure que les progrès apparaissent, de nouveaux besoins doivent être satisfaits. Le fait de tester les nouveaux paradigmes dans le domaine foncier, avant qu'ils ne soient fixés par la loi, optimise les chances de réussite.

L'implication de la localité dans le développement de paradigmes présente également l'avantage d'aider ces communautés à conceptualiser, à articuler et à travailler concrètement par le biais des changements viables. Bien que manquant de force légale, il est utile que les réformateurs et les défenseurs aident les communautés sélectionnées à réaliser la procédure de définition et de validation

des limites de périmètres des domaines qu'elles partagent avec d'autres groupes, ainsi qu'à défaire les complexités des droits affectant le domaine. Dans l'idéal, il s'agit d'un projet de travail préalable.

Ces mesures devraient être prises dès le départ, tant dans les zones non boisées que dans celles boisées, où il existe des conflits entre les intérêts des pastoralistes et des cultivateurs. Un examen est également nécessaire eu égard aux locations à bail déjà accordées ou prochainement accordées à des Gouvernements étrangers et/ou à leurs sociétés associées à des fins de production de denrées alimentaires ou de biocarburants. Cela constitue une nouvelle cause potentielle de perte de domaine coutumier en dehors du Domaine forestier permanent. Il est nécessaire d'identifier avec précision les propriétaires des terres affectées et de définir des études de cas. Le moment venu, il pourrait même être possible d'annuler les locations à bail injustes.

La collaboration avec des fonctionnaires et des politiciens demeure une part tout aussi importante du travail de soutien sur ce point, entre autres. En partie, cette collaboration peut être réalisée en impliquant ces personnes dans les mesures locales décrites ci-dessus. De même, cela exige en partie la divulgation d'informations et la présentation des cas concrets où la tenure communautaire n'a pas eu pour résultat une cession des Gouvernements et où une réglementation de leur pouvoir ou un manquement au principe de conservation, valent la peine d'être étudiées. Ceci peut prendre la forme de voyages d'études, plus particulièrement à destination des États francophones, auxquels s'ajoute l'apport d'informations au Cameroun sous une forme acceptable (dossiers).

VI. Comment le secteur forestier peut-il contribuer à la réforme foncière ?

Le secteur forestier procède actuellement à l'examen de ses politiques et procédures et offre un cadre au sein duquel les nouvelles idées relatives à la tenure forestière pourraient être mieux perçues qu'auparavant.

Ce secteur a encore tendance à affirmer son impuissance en matière de tenure forestière, le droit foncier ayant la priorité. Bien que cela soit correct sur le plan technique, il y a eu des occasions où les changements en matière de droit et de politique forestière ont directement contribué à l'élaboration et à la démocratisation des lois et politiques foncières rurales. Sur le continent africain, cela a été constaté au Bénin, en Côte d'Ivoire, en Éthiopie, en Tanzanie, à Madagascar, au Malawi, au Mozambique et actuellement au Libéria, en raison de la nouvelle loi de 2009 sur les droits fonciers de la foresterie communautaire. Comme démontré

précédemment, la loi forestière camerounaise a abusé des normes foncières peu judicieuses, ce à quoi il faudrait remédier.

Pour récapituler, le droit foncier n'avait *nul* besoin de revendiquer les Domaines forestiers permanents comme son propre domaine privé, indépendamment des précédents. Au contraire, le milieu des années 1990 est une période durant laquelle ce type de norme était contrôlé partout ailleurs. Pas plus que le droit foncier n'a exigé de la loi forestière qu'elle nie aux communautés rurales la reconnaissance de leur propriété sur les terrains forestiers en dehors du domaine forestier permanent. Le paradigme de la foresterie communautaire fondée sur la non tenure adopté par le Cameroun à la fin des années 1990 a contourné la tendance évidente des modèles basés sur la tenure, qui étaient déjà en vigueur sur le continent, de manière plus évidente à l'époque en Gambie, en Tanzanie et au Mozambique. Ceci en dépit des nombreux débats sur le sujet lors des conférences sur la foresterie communautaire organisées par la FAO en 1999 et 2002. Avec du recul, il devint apparent que les fonctionnaires qui estimaient qu'une approche fondée sur la tenure serait irréalisable, n'appréciaient pas l'encouragement et l'exposition à de nouveaux paradigmes, que des conseillers internationaux probablement plus avisés auraient été en mesure de fournir.

188

Avec le temps, toutefois, la foresterie communautaire est bien ancrée et en dépit des échecs périodiques, le Gouvernement est en mesure d'en voir les effets positifs. Toujours est-il que jusqu'à la fin de l'année 2008, il y avait peu de signes d'ouverture en faveur de la reconsidération des paradigmes de tenure, si l'on s'appuie sur l'étendue utile mais limitée des modifications apportées aux directives relatives à la foresterie communautaire en tant qu'indicateur. Des changements ont commencé à apparaître lors des réunions informelles tenues entre les agences et les bureaucrates concernés. Il reste à voir dans quelle mesure cela traduit une ouverture aux changements structurels affectant la tenure forestière. Néanmoins, l'année 2010 est le moment idéal pour concevoir des pistes d'évolution concrètes.

À cette fin, ci-dessous figurent certains des principaux objectifs à atteindre et les voies à travers lesquelles nous pourrions commencer à les explorer.

Objectifs pour la défense de la tenure forestière et mesures concrètes

1. Reconnaissance des communautés en tant qu'entités légales à part entière

Le secteur forestier est un secteur important, qui peut, dans la pratique, traiter cette question à travers ses dispositions sur la foresterie communautaire. Bien que les conditions évoquées dans le Manuel sur les forêts communautaires aient été révisées, celles-ci ne vont pas jusqu'à affirmer qu'une communauté peut être directement reconnue en tant que personne morale aux fins de la création d'une Forêt communautaire.

Des exigences de procédures simples, ainsi que des mesures transparentes peuvent être facilement développées et adoptées. L'accord signé entre le Ministère des Forêts et la communauté correspond à un contrat et dans le domaine du droit des contrats, les accords convenablement établis ont force obligatoire.

2. Permettre aux communautés de devenir les propriétaires des Forêts communautaires ayant des pratiques d'excellence

189

Une première voie évidente consisterait à inciter le Ministère des forêts et de la faune à accorder aux communautés qui gèrent efficacement les forêts communautaires la possibilité de demander que ces zones leur soient concédées. Ceci serait possible car l'État a la capacité de céder des terres à des communautés, parmi d'autres, à des fins de mise en valeur ou des fins sociales, comme décrit précédemment. Il sera rappelé que les concessions sont initialement accordées pour une période d'essai de cinq ans, suivie d'une possible concession en pleine propriété et d'un enregistrement en conséquence. Des conditions relatives à la conservation durable et à un usage productif peuvent être attachées au droit et faire l'objet également d'un contrôle périodique. Lorsque la communauté aura déjà démontré une utilisation utile des terres pendant au minimum cinq ans, cette allocation temporaire pourra même être abandonnée.

Les inconvénients inhérents à l'utilisation de cette voie ont été commentés précédemment, mais elle demeure la meilleure option disponible jusqu'à la modification de la loi. Il existe, toutefois, deux autres inconvénients, à savoir: (I) la tenure est garantie sur une partie probablement peu importante de la terre communautaire et (II) le propriétaire légal sera une entité légale existante, telle qu'une Association, une Coopérative, un Groupement d'initiative commune ou un Groupement d'initiative économique. Ceci pourrait ne pas s'adapter

exactement à la composition de la communauté elle-même. Lorsque cela est le cas, des ajustements de la constitution de ces organes, pour une transparence vis-à-vis de l'ensemble de la communauté, seraient nécessaires, dans le cadre de la procédure de préparation.

Les premiers cas d'essai seraient constitués, logiquement, par les Forêts communautaires, où l'ensemble de la communauté est impliqué de façon significative dans l'initiative. Il pourrait être utile également de commencer avec les Forêts communautaires qui ont été créées à des fins de conservation, plutôt qu'à des fins de production et d'extraction commerciales, car il est probable que ces cas impliquent une plus large proportion de la communauté et moins de tensions entre les utilisateurs commerciaux et d'autres utilisateurs.

3. Pouvoir directement à la gestion des ressources communautaires dans les domaines forestiers non permanents

L'objectif ici serait celui de permettre directement aux communautés rurales d'identifier les espaces boisés au sein de leurs « terres communautaires » et simplement, de faire progresser le zonage et la réglementation de l'ensemble de ces parties. Ceci pourrait être accompli par le biais d'un simple zonage, comme par exemple en divisant l'espace boisé en « Zones d'expansion agricole » (où l'exploitation du bois pourrait être une première étape avant la culture de la terre), en Zones de production forestière (où une exploitation durable du bois devrait être pratiquée) et en Zones de protection forestière (où toute extraction du bois serait interdite). Des règlements pour chacune de ces zones pourraient être préparés.

Le cadre spatial pour une gestion et une planification aussi simple de l'usage foncier est fonction des limites extérieures de la « terre communautaire ». Ce travail devrait logiquement s'appuyer sur les procédures recommandées précédemment, une fois celles-ci testées et appliquées sur un ensemble de terres rurales, indépendamment du fait que celles-ci soient boisées ou non. Un point essentiel à cela est qu'il faut reconnaître toutes les communautés comme des communautés à part entière. Cela peut paraître simple, mais en fait, lorsque, par exemple, les communautés « pygmées » sont subsumées dans une relation de subordination au sein d'autres communautés, il devient essentiel de veiller à ce qu'elles ne soient pas subsumées dans le cadre d'une réforme plus vaste susceptible de les marginaliser davantage.

Les principales exigences pour cette approche sont les suivantes :

a. La communauté doit être définie en tant qu'entité sociale, grâce à des procé-

dures exhaustives et son existence doit être reconnue grâce à la confirmation des participants (document relatif à l'identité de la communauté);

b. les limites de la « terre communautaire » doivent être inscrites de la même manière (document relatif aux terres communautaires, une condition préalable à l'enregistrement, qui n'est pas immédiatement mise en oeuvre à ce stade (voir ci-dessous);

c. la communauté établit un Comité de gestion des forêts, qui est rigoureusement structuré, notamment à des fins de représentation et favorise la représentation par des groupes pour qui l'utilisation des forêts joue un rôle plus important dans leur subsistance (par exemple, les « pygmées »);

d. il est nécessaire de veiller à ce que toutes les structures établies pour le processus décisionnel soient conformes aux normes actuelles de la communauté, de sorte qu'elles fonctionnent et qu'elles ne provoquent aucun conflit;

e. des règles relatives à la foresterie communautaire sont développées sur la base des procédures formulées et dans l'attente de l'approbation du Ministère des forêts et de la faune, doivent être acceptées en tant que Règlements de base pour les Forêts communautaires désignées.

Les répercussions par rapport à la procédure actuelle visant à la création des Forêts communautaires seraient immédiatement constatées. Les mêmes compétences entreraient en jeu. L'approche diffère de quatre manières principalement :

191

- elle englobe l'ensemble de la terre communautaire et sa communauté, offrant un cadre plus stable pour une planification durable des forêts;
- elle crée, dès le départ, un régime de gestion à l'échelle de la communauté, qui ne se limite pas à un groupe d'intérêt;
- elle contribue à inscrire l'ensemble des ressources forestières de la localité dans le cadre d'un système de planification et de réglementation rigoureux, et pas seulement les 5 000 hectares qui sont réservés en raison de leur potentiel commercial et
- elle offre une base logique pour l'évaluation et le moment venu la garantie, de la durabilité de la communauté et la définition de la « terre communautaire » en tant que domaine enregistrable de la communauté.

En outre, cette évaluation est réalisée par la communauté chargée d'assurer la gouvernance des ressources. Ceci en soi contribuera considérablement à la définition et à la fixation de l'identité de la communauté et à son efficacité en tant qu'unité de gouvernance, ou selon les cas, mettra en lumière les erreurs de conception qui seront ensuite ajustées.

Il n'y a aucun perdant dans cette approche. Le Gouvernement y gagne un mécanisme à faible coût, en plaçant davantage de forêts sous la gestion active des

citoyens. Les citoyens y gagnent par le biais d'une sécurité foncière plus importante.

4. Abandonner l'idée surannée que la chasse et la cueillette ne constituent pas un usage de la terre

Comme souligné au chapitre 2, la loi relative aux forêts et à la faune donne aussi bien qu'elle reprend en matière de chasse et de cueillette en tant que mode de subsistance. Leur pratique est en principe garantie, mais sujette à une limitation potentiellement draconienne. Quelques progrès auraient été réalisés au cours des dernières années pour lever certaines des pressions exercées sur les communautés de chasseurs-cueilleurs à cet égard, au moins en ce qui concerne une ou deux zones réservées. Ces progrès devraient être poursuivis.

Toutefois, il ne s'agit pas de l'objectif principal de l'intervention proposée. L'objectif serait plutôt de doter la chasse et la cueillette d'un statut équivalent à la *mise en valeur*, ou à l'occupation effective et l'usage de la terre. L'échec à ce faire puise ses origines dans l'incapacité des maîtres de l'époque coloniale à comprendre que ce n'est pas parce qu'une utilisation ne détruit pas ou ne transforme pas la terre en une autre utilisation visible, que la terre et ses ressources ne sont pas utilisées ; elles le sont de fait et de manières totalement durables. Il n'existe aucun motif justifiant que l'on soutienne cette lacune embarrassante. En outre, celle-ci est discriminatoire de façon flagrante, en faveur des communautés de cultivateurs, seuls groupes à avoir la possibilité de s'assurer la propriété des zones d'utilisation de terre (au moins les principales).

192

Les tenants de l'État, qui ont besoin d'un précédent pour reconnaître la chasse et la cueillette comme un usage foncier légitime, peuvent s'appuyer sur le fait que plusieurs groupes de chasseurs-cueilleurs en Tanzanie se sont appropriés les « terres de leurs villages » (représentant une surface substantielle) sur cette base, ou sur le fait que plusieurs dizaines de millions d'hectares ont été accordés à des communautés de chasseurs-cueilleurs dans le bassin de l'Amazone par pas moins de quatre Gouvernements. Les communautés du Mozambique ne réclament pas non plus leurs terres sur la base des zones agricoles uniquement. Les lois de ce pays reconnaissent la culture comme une forme parmi d'autres d'usage foncier.

En outre, l'État moderne du Cameroun ne peut continuer à prétendre que les personnes pratiquant la chasse et la cueillette sont sans domicile. Il est vrai que leurs habitations sont souvent des cabanes en piètre état et du fait de leur mobilité au sein des limites du territoire, sont souvent temporaires. Les fonctionnaires faisant preuve de bon sens n'ont pas besoin du droit international pour montrer du doigt les discriminations implicites envers les pauvres.

Le secteur des forêts et de la faune joue un rôle direct dans l'apport des changements sur le terrain. Ce faisant, il ouvrira la voie à la modification des dispositions incriminées de la loi foncière de 1974, qui définit « l'occupation effective » comme la base sur laquelle les droits peuvent être accordés.

a. *En premier lieu*, le secteur peut suivre d'une manière bien plus active la possibilité déjà existante qui consiste à permettre la réservation d'une Forêt communautaire à des fins de conservation, plutôt qu'à des fins d'extractions commerciales. Il existe plusieurs cas de ce type, mais nous ne savons pas s'il s'agit de Forêts communautaires créées sur la base des activités de chasse et de cueillette ou par des groupes de chasseurs-cueilleurs. Ces Forêts communautaires seraient soumises aux interventions évoquées aux points 2 et 3 ci-dessus et dans le second cas, pourraient être bien plus vastes que les 5 000 hectares actuellement prévus.

b. *Deuxièmement*, il n'existe pareillement aucune raison justifiant que l'État ne puisse créer des Forêts domaniales protégées, précisément dans le but de permettre leur conservation en y limitant l'accès et l'utilisation à la chasse et à la cueillette traditionnelles (voir plus loin).

c. *Troisièmement*, le Ministère des forêts et de la faune doit prendre avec bien plus de sérieux ses obligations constitutionnelles, celles-ci étant de protéger et d'honorer les droits des minorités et des peuples indigènes, en réexaminant systématiquement, au cas par cas, les limitations qui ont été imposées à la chasse et à la cueillette traditionnelles dans toutes les Forêts domaniales existantes.

193

5. Démocratisation de la gouvernance forestière

La loi forestière du Cameroun et ses dispositions relatives à la participation de la population aux processus décisionnels, tant à l'échelle nationale que locale, ne tient pas bien la comparaison avec les autres lois forestières modernes en vigueur sur le continent africain.¹²³ Comme décrit précédemment, la participation est largement promise et accordée sous la forme d'une consultation. Une exception importante à l'heure actuelle se présente sous la forme du droit accordé aux communautés d'être informées des propositions de vente de volumes permanents au sein de leur localité et la possibilité pour ces mêmes communautés de

123 Voir tableau 1.5 dans Alden Wily & Mbaya, 2001, Alden Wily, 2002b dans FAO, 2003a, Kohler & Schmithusen, 2004, Textier et al., 2000. Dans leur ensemble, les lois foncières des États de l'est et du sud de l'Afrique rendent obligatoires, en vertu de la loi, la participation du public et de la communauté aux changements politiques majeurs et investissent les Ministres en charge des forêts de bien plus de responsabilités directement envers les communautés. Ceux-ci doivent notamment se rendre en personne dans ces zones pour informer les communautés des développements affectant leurs intérêts. Voir Alden Wily, 2000 et 2001b, pour plus de détails.

préempter ces ventes en créant leur propre entreprise, sous l'égide des Forêts communautaires, ce qui constitue un bon point de départ.

Bien que toutes les décisions qui ont un rapport direct avec la tenure forestière des citoyens et les droits d'usage *devraient* être soumises à un consentement préalable, libre et éclairé, le point de départ devrait être d'adopter un processus de participation plus authentique, dans le cadre de la définition de politiques et des mesures d'application importantes pour les communautés.

Les priorités devraient être le zonage associé au Domaine forestier permanent et la création de nouvelles Forêts domaniales. Au minimum, il est nécessaire d'attribuer aux communautés un droit de recours et d'entendre directement du Ministre les raisons ayant motivé le rejet de leur recours. La participation aux décisions relatives au mode opératoire des concessionnaires (les personnes détenant une Unité d'aménagement) doit être accrue de manière significative, ce qui implique la divulgation préalable et complète des projets de contrats, ainsi que l'introduction de la condition juridique donnant aux communautés affectées la possibilité de soumettre des propositions d'aide au développement et de partage des bénéfices, dans le but que celles-ci soient intégrées aux contrats.

194

Il s'agit de débuts modestes à un scénario final dans lequel les communautés pourraient être des actionnaires justes dans toutes activités commerciales réalisées sur leurs terres, ou être habilitées à louer à bail ces dernières.

6. Revoir la nécessité pour l'État à détenir un Domaine forestier permanent

Ceci et le premier point d'application associé et recommandé (indiqué ci-après) constituent le plus grand défi posé au *statu quo* dans le secteur forestier et les progrès en ce sens ne peuvent être que longs.

Il s'agit de la nécessité, pour le Gouvernement, de rendre au Domaine Forestier permanent (c'est-à-dire aux Forêts domaniales et aux Forêts communales) son statut de domaine public national, puis d'enregistrer la propriété communautaire, cette dernière étape évoluant de manière différentielle au cas par cas. Les arguments juridiques et ceux relatifs à la protection et à l'environnement, selon lesquels le *statu quo* a peu de mérite, doivent être formulés. Des exemples sont proposés ci-après :

a. Le premier recours pourrait consister à démontrer comment même dans le cadre des dispositions du droit constitutionnel et foncier, le Gouvernement s'est empressé de définir la zone dans son ensemble comme le domaine privé

de l'État. L'existence des droits coutumiers est reconnue. Il y a clairement un doute important quant à la manière dont ces derniers ont été représentés lors de l'extinction dans le cas des Forêts domaniales. Le fait de simplement déclarer les droits coutumiers comme éteints constitue une faible défense à l'heure actuelle.

b. Sur la base des déclarations de la Constitution en matière de soutien aux peuples autochtones, la loi forestière n'est pas parvenue à protéger ces droits comme l'imposent ses devoirs constitutionnels. L'État et non les propriétaires fonciers, portent la responsabilité du défaut de compréhension de la composition des droits fonciers autochtones/coutumiers. Cette incompréhension se manifeste dans tous les cas de manière irrégulière. Comme démontré aux chapitres 2 et 4, des incohérences existent quant à la mesure dans laquelle les droits coutumiers sont considérés comme des droits d'occupation et d'usage, ou des droits de propriété pouvant être enregistrés en tant que des droits immobiliers.

Il doit être rappelé ici que les peuples autochtones sont censés regrouper tous les camerounais autochtones de la région. Bien que cela n'était probablement pas l'intention du préambule de la Constitution camerounaise, une telle interprétation apparaît valable, l'alternative en étant que seuls les droits fonciers des « minorités » seraient protégés, ce qui constituerait une violation flagrante des droits de l'homme.

c. On peut également faire valoir l'argument selon lequel du fait d'avoir déclaré le domaine forestier permanent comme le domaine privé de l'État, l'Administration a enfreint la notion « D'utilité publique », tel que prévue par le droit foncier.

d. Pendant ce temps, la légalité et par conséquent l'effet de sa déclaration sont remis en question d'un point de vue compensatoire. Les ménages qui ont perdu des actifs fixes lors de l'appropriation de leurs ressources ont-ils tous été indemnisés ?

e. La méthodologie relative à la définition du Domaine forestier permanent peut également être remise en question au motif qu'elle met en échec l'engagement de la Constitution vis-à-vis d'une gouvernance démocratique (procédure).

f. Enfin, l'élimination inutile du zonage des forêts pour la permanence et l'appropriation de la propriété de cette ressource au profit de l'État peut être contestée comme étant peu judicieuse sur le plan structurel, car il est certain que cela rend la forêt concernée vulnérable à l'utilisation abusive par les citoyens sur le long terme, du fait du ressentiment de ces derniers suscité par la perte de leur seul et unique capital naturel. Le fait de renier et de ne pas soutenir la tutelle locale, sans parler du fait de ne pas reconnaître explicitement et juridiquement la

propriété, peut également être source de tragédies. Les communautés n'ont tout simplement pas de motivation pour assurer l'entretien des ressources qui leur ont été enlevées. Cela ôte également à l'État la possibilité d'utiliser et de former les citoyens ordinaires à devenir les principaux conservateurs et gestionnaires, à moindre coût pour l'État.

Un ensemble de dispositions concrètes devant être modifiées pourrait être diffusé et mis en œuvre et inclure à la fois des clauses idéales et des clauses compromises.

Il doit également être rappelé que le rejet de la classification du domaine forestier permanent en tant que domaine privé de l'État, en lui rendant le statut de terre domaniale, n'appelle pas à une modification du droit foncier. La loi forestière peut s'en charger.

Une disposition de compromis pourrait ôter à l'État la propriété du Domaine forestier permanent, au moyen de l'enregistrement régulier de terres communautaires en tant que domaines collectifs des communautés.

Comme démontré précédemment, l'État dispose effectivement du pouvoir de céder des terres du domaine national et de son propre domaine privé actuel « à des fins d'utilité publique, économique et sociale ». La principale exigence légale pour cela est que le demandeur présente un plan de développement. Il n'est pas précisé de quelle manière le demandeur doit mettre en valeur la terre, outre la nécessité de contribuer à l'utilité publique. La conservation et l'utilisation durable en vue de la conservation de ressources de grande valeur présentent une utilité publique importante, en plus de l'utilité économique et sociale aux fins de la réduction de la pauvreté. Il sera également rappelé que la loi est explicite quant au fait que la communauté peut faire partie des personnes demandant des terres à des fins d'utilité publique et notamment pour qu'elles « soient intégrées à la propriété privée (...) de la communauté ».

7. Optimisation de la procédure relative aux concessions industrielles

Des changements *significatifs* dépendent de la réalisation des points précédents, en modifiant le statut de la tenure des Forêts domaniales.

Beaucoup de pratiques ont été améliorées et pourraient servir d'appui. Comme constaté précédemment, les ressources forestières ayant la plus grande valeur, aussi bien au Ghana qu'au Libéria, sont détenues par les communautés et l'État a été contraint de concevoir des mécanismes permettant le respect de cette réalité, tout en les autorisant à une utilisation commerciale et industrielle directes.

Au Libéria, plus particulièrement, les mesures en ce sens sont encore au stade expérimental, sous l'égide de la nouvelle loi de 2009 sur les droits fonciers des forêts communautaires. Il faudra environ un an à toutes les parties pour se familiariser et adhérer totalement aux dispositions de cette nouvelle loi. Dans le cas du Ghana, l'Autorité forestière a tendance à éluder la question, en s'imposant comme l'unique contrôleur de l'exploitation, bien qu'en consultant les communautés propriétaires et avec des exigences légales précises quant à la manière dont les revenus sont partagés avec ces mêmes communautés. Dans les deux cas, un loyer doit être versé aux communautés propriétaires.

La question de procédure non résolue est de savoir si une communauté propriétaire peut légalement louer à bail ses zones boisées de manière indépendante et/ou délivrer des permis d'extraction commerciale significatifs (comme cela est par exemple le cas en Tanzanie et en Afrique du Sud) ou si ces fonctions sont spécifiquement réservées à l'Autorité forestière, qui agit pour le compte de ladite communauté propriétaire. Une troisième possibilité est la formulation d'un modèle tripartite, impliquant la communauté en tant que bailleur, l'État en tant que gestionnaire du contrat et l'exploitant forestier en tant que locataire. Dans le monde, le Mexique est le pays le plus avancé en matière de développement de paradigmes réalisables alliant les intérêts des propriétaires locaux aux intérêts commerciaux. De manière plus générale, comme en Europe par exemple, l'État se contente du fait que toutes les ressources forestières sont détenues localement, réglemente leur utilisation et tire ses propres revenus de l'imposition sur les résultats.

197

Dans ce contexte, le détournement d'une partie des revenus au profit des communes locales rurales et en particulier, des communautés locales concernées, comme prévu dans le droit camerounais, constitue une amélioration par rapport aux pratiques observées dans le passé, mais cela reste peu en comparaison de ce dont on pourrait attendre de la part d'un État moderne et démocratique.

Les contrats sociaux entre les communautés et les entreprises d'exploitation du bois offrent une comparaison encore plus pâle par rapport au système de partage des bénéfices, principal moyen permettant d'obtenir le consentement des communautés locales. Cela ne veut pas dire que les contrats sociaux ne jouent aucun rôle, en particulier lorsque les bénéfices parviennent effectivement à la communauté et sont répartis équitablement (évidemment, cela n'est pas encore véritablement le cas au Cameroun). Cependant, sans s'appuyer sur les accords de location des terres faisant l'objet d'une exploitation forestière et sans être intégrés à ces accords, ces contrats sociaux ne constitueront jamais plus qu'un moyen limitant les pressions en faveur du changement.

Néanmoins, la promotion des contrats sociaux comme un instrument contribuant à l'évolution du statut de la propriété forestière présente un intérêt pour l'avenir proche du Cameroun. Il est possible de parvenir à de véritables améliorations lorsqu'un contrat légalement contraignant est établi entre la communauté et l'entreprise. Les points suivants devraient être abordés, négociés et convenus par les deux parties, le Ministère des forêts et de la faune agissant en qualité de médiateur : l'emploi, la sécurité, la contribution aux infrastructures et aux services sociaux de la région, les droits d'accès au bois tombé ou abandonné, les poteaux et autres produits du bois, les produits ne provenant pas du bois issus de la zone boisée, les droits de chasse, les protection des sites sacrés et les restrictions contre l'abattage des espèces d'arbres traditionnellement sacrés, ainsi que les dispositions relatives au règlement des différends, les dons en numéraire utilisés et rapportés et le versement des indemnités au titre des accidents, des interférences entre des zones d'habitation définies et l'usage foncier local.

Il n'existe aucune raison justifiant que les agences concernées ne puissent commencer à défendre ces changements en soumettant à l'examen du Ministère des forêts et de la faune des projets de réglementation et d'accords.

Références

Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (2003) Rapport du Groupe de Travail de la Commission Africaine sur les droits des Peuples/communautés autochtones, tel qu'adopté par la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples lors de sa 28^{ème} Session ordinaire, tenue en mai 2003, à Niamey, Niger.

Union Africaine, 2009. Déclaration sur les Problèmes et Enjeux Fonciers en Afrique, juillet 2009, telle qu'adoptée par les Chefs d'État africains lors de la 13^{ème} Conférence de l'Union Africaine, tenue à Sirte, Libye.

Alden Wily, L. 1979. Settlement as a Strategy for Securing Land for Nomads. Pastoral Network Paper 7c/1979 Overseas Development Institute, Londres.

-----, 1980. Land Allocation and Hunter-Gatherer Land Rights in Botswana: the Impact of the Tribal Grazing Land Policy, Human Rights and Society Report n° 4, Anti-Slavery Society, Londres.

-----, 1988, The Political Economy of African Land Tenure A Case Study from Tanzania. Development Series. School of Development Studies, University of East Anglia, Norwich.

-----, 2000. Making Woodland Management More Democratic: Cases from Eastern and Southern Africa. Issue Paper No. 99 December 2000, Drylands Programme Series International Institute for Environment and Development, Londres.

-----, 2001a. Reconstructing the African Commons in Africa Today Issue 48 (1) Spring 2001:76-99 Indiana University Press USA.

-----, 2001b. Forest Management and Democracy in East and Southern Africa: Lessons from Tanzania. 2001. Gatekeeper Series No. 95 2001. International Institute for Environment and Development, Londres.

-----, 2002a. The Political Economy of Community Forestry in Africa - Getting the Power Relations Right. Forest, Trees and People Newsletter No. 46 September 2002; 4-12. <http://www-trees.slu.se/news/>

-----, 2002b. Getting the Process Right: Land Administration as Governance Discourse on the political economy of land tenure management. Contribution écrite présentée lors de la Conférence sur la politique foncière en Afrique de la Banque mondiale, tenue du 29 avril au 2 mai 2002, à Kampala, Ouganda (compte-rendu), Banque mondiale, octobre 2002.

-----, 2003a. Governance and Land Relations A Review of Decentralization of Land Administration and Management in Africa. Land Tenure and Resources Series. International Institute for Environment and Development [IIED] Londres.

-----, 2003b. Community Based Land Tenure Management. Questions and Answers about Tanzania's New Village Land Act, 1999. Drylands Issues Paper 120, International Institute for Environment and Development [IIED] Londres, septembre 2003.

-----, 2003c. Community Forest Management in Africa Progress & Challenges in the 21st Century (Compte-rendu du deuxième atelier international sur la foresterie participative en Afrique. FAO, 2003b.

-----, 2005. Guidelines for Bringing Customary Lands under Community Based Tenure

and Land Administration in the Three Contested Areas of Central Sudan, USAID/USDA, Washington.

-----. 2006a. Land Rights Reform and Governance in Africa How to make it Work in the 21st Century? Centre d'Oslo pour la gouvernance (PNUD) et Centre de développement des terres sèches, (PNUD), de Nairobi. www.energyandenvironment.undp.org/undp/index.cfm?

-----, 2006b. Formalizing the Informal: Is There a Way to Secure Human Potential through Land Entitlement? A Review of Changing Administration in Africa. Chapter 15 in Linking the Formal and Informal Economy Concepts and Policies. Edited by B. Guha-kh-asnobis, R. Kunbur and E. Ostrom. Oxford University Press.

-----, 2007. So Who Owns the Forest? An Investigation into Forest Ownership and Customary Land Tenure in Liberia. Sustainable Development Institute et FERN www.rightsandresources.org

-----, 2008a. Whose Land is It? Commons and Conflicts States. Why ownership of the commons matters in making and keeping peace. L'initiative pour les droits et ressources. www.rightsandresources.org

-----, 2008b: Custom and Commonage in Africa Rethinking the Orthodoxies. Land Use Policy Journal Vol. 25 (2008) 43-52. www.sciencedirect.com

-----, 2009a. A Review of Land Provisions in Modern Constitutional Law, DFID.

-----, 2009b. Critique of the Chapter on Land and Natural Resources in the Harmonized Draft Constitution of Kenya, Submission to the Committee of Experts, L. Alden Wily, 11 décembre 2009.

-----, 2010, Fodder for War: Getting to the Crux of the Natural Resources Crisis, L'Initiative pour les droits et ressources, janvier 2010, Washington.

-----, À paraître (a). From State to People's Law Assessing Learning by Doing as a Basis of New Land Law. In Legalizing Land Rights: Law, Tenure Security and Development (eds. J.M. Otto, J.M. Ubink and J. Hollema, Leiden University Press, Leiden.

-----, À paraître (b). Who Owns Africa? A Review of the Status of Customary Land Rights. L'Initiative pour les droits et ressources, Washington.

Alden Wily, L. with S. Mbaya, 2001. Land, people and forests in eastern & southern Africa at the beginning of the 21st Century. The impact of land relations of the role of communities in forest future. IUCN-EARO

Alden Wily, L. with S. Sharma & D. Chapagain, 2008. Chapter One: Land Reform in the Global Context in Land Reform in Nepal Where is it going and where is it coming from? Kathmandu.

Amariei, L. 2005. Legal Compliance in the Forestry Sector, Case Study: Cameroon. Rapport à FAO/OIBT.

Berg, E., Aizpurua, J. & P. Galilea, 2002. Comparing Legal Mechanisms for Managing Resources in Non-Arable Lands in Navarra, Spain, and Norway. Article présenté dans le cadre de la 9^{ème} Conférence de l'International Association for the Study of Common Property, Victoria Falls, Zimbabwe, juin 2002.

Binswanger-Mkhize, H., Ca. Bourguignon, R. van den Brink (eds.). 2009. Agricultural Land Redistribution towards a Common Vision. Banque Mondiale, Washington.

Borras, M., Kay, C. and A. Lodhi, 2005. Agrarian Reform and Rural Development: Historical Overview and Current Issues. ISS/UNDP Land Poverty and Public Action Policy Paper No.1, La Haye.

Brown, D., 1999. Principes et pratique de cogestion forestière : témoignages de l'Afrique Centrale et de l'Ouest. Dossier n° 2 de l'Union européenne sur la foresterie tropicale. ODI et Commission européenne, Bruxelles.

Brown, D. et K. Schreckenber, 2001. Foresterie communautaire : relever le défi camerounais. Réseau de foresterie pour le développement rural, Document du réseau 25a, ODI, DFID et FRR.

Brown, D., Seymour, F. & Peskett, L. 2008. Comment tirer parti des bénéfices associés à la REDD et éviter les effets nocifs ? Dans Angelsen, A. (éd.) Faire progresser la REDD - Enjeux, options et répercussions. CIFOR. Bogor, Indonésie

Brower, R., 1995. Baldios et gestion des ressources communautaires au Portugal. Unasylva, vol. 46, n° 180, FAO, Rome.

Cahill, K. 2007. Who Owns the World The Hidden Facts Behind Landownership? Mainstream Publishing, Edinburgh et Londres.

CED (Centre for Environment and Development), 2008. The Indigenous Forest Peoples and Protected Areas in Cameroon: A review of Cameroon's Implementation of the CBD Programme of Work. Forest Peoples Programme Series on Forest Peoples and Protected Areas. Moreton-in-Marsh, Royaume-Uni.

Chidzero, B., 1961. Tanganyika and International Trusteeship. Oxford University Press.

Commission of Legal Empowerment of the Poor, 2008. Making the Law Work for Everyone. New York.

201

Cotula, L. (ed.). 2007. Changes in 'customary' land tenure systems in Africa. IIED, Londres.

Deininger, K. 2003. Land Policies for Growth and Poverty Reduction. A World Bank Policy Research Report, Washington.

De Moor, J, Rothermund D (eds.). 1994. Land Laws and Land Use in Modern Colonial Societies. Periplus Parerga, Munster et Hambourg.

Eckert, A. 1994. Land-Rights, Land-Use and Conflicts in Colonial Cameroon: The case of Douala in De Moor and Rothermund (eds).

FAO, 2002. Law and Sustainable Development since Rio. Legal trends in agriculture and natural resource management. FAO : Étude législative n° 73, Rome.

-----, 2003a. Land Reform, Land Settlement and Cooperatives, Numéro 2 de l'année 2003. Rome.

-----, 2003b. Préparer l'avenir : des conditions de vie durables en milieu rural grâce à la gestion participative des ressources forestières. 18-22 février 2002. Arusha, République Unie de Tanzanie ; pp. 31-58. FAO, 2003. <http://www.fao.org/DOCREP/006/Y4807B/Y4807B00.htm>

FERN, 2006. Provoquer le changement – Un kit d'outils pour les ONG africaines. Bruxelles.

Foahom, B., 2001. Biodiversity Planning Support Programme. Integrating Biodiversity into the Forestry Sector, Cameroon Case Study. CIFOR, UNEP et GEF, Bogor.

Forest Peoples Programme, 2009. Land rights and the forest peoples of Africa Historical, legal and anthropological perspectives, Moreton-in-Marsh, Royaume-Uni.

Fitzpatrick, D., 2005. 'Best Practice' Options for the Legal Recognition of Customary Tenure, *Development and Change* 36 (3) (2005).

Ghimire, K. & B. Moore (eds.), 2001. *Whose Land? Civil Society Perspectives on Land Reform and Rural Poverty Reduction. Regional Experiences from Africa, Asia and Latin America*. IFAD, the Popular Coalition to Eradicate Hunger and Poverty and UNRISD.

GRAE, GRET & IIED, 2002. *Making Land Rights More Secure*. International Workshop for research and policy makers, Ouagadougou, mars 2002.

GRAIN. 2008. *Main basse sur les terres agricoles en pleine crise alimentaire et financière*. Rapport de GRAIN de 2008 et ses annexes. Rome.

-----, 2009. *Il faut mettre fin à l'accaparement mondial des terres! Déclaration de GRAIN à la conférence de presse commune de GRAIN et Via Campesina*.

Hunt, D., 2005. *Some Outstanding Issues in the Debate on External Promotion of Land Privatization*. *Development Policy Review*, 2005, 23 (2). Blackwell Publishing, Oxford.

IWGIA, 2009. *The Indigenous World*, Copenhague.

Johnson, D., 2003. *The Root Causes of Sudan's Civil Wars*. African Issues. The International Africa Institute with James Currey, Indiana University Press, Indiana.

Kohler, V. & F. Schmithusen, 2004. *Comparative Analysis of Forest Laws in Twelve Sub-Saharan African Countries*. FAO Legal Papers No. 37, FAO, Rome.

Lavigne-Delville, P., 2005. *Registering and Administering Customary Land Rights Current Innovations and Questions in French-Speaking West Africa in Secure Land Tenure: 'New Legal Frameworks and Tools'*, P.van der Molen and C. Lemmen (eds.), International Federation of Surveyors.

Lawlor, K. & Huberman, D., 2009. *Reduced emissions from deforestation and forest degradation (REDD) and human rights*. In *Rights-based approaches: Exploring issues and opportunities for conservation*, J. Campese, T. Sunderland, T.Greiber and G. Oviedo (eds.), CIFOR et IUCN, Bogor, Indonésie.

Lescuyer, G., 2007. *Livelihoods and the Adaptive Application of the Law in the Forests of Cameroon*, in *Illegal Logging Law Enforcement, Livelihoods and the Timber Trade*, L. Tacconi ed. Earthscan, London and Sterling, VA.

Lindsay, J. 2004. *Legal Frameworks and Access to Common Pool Resources*. FAO Legal Papers, n° 39, FAO, Rome.

Mengang, J. M., 2005. *Evolution of Natural Resource Policy in Cameroon*, Yale F & ES Bulletin, 102.

Mbile, P., G. Ndzomo-Abanda, H. Essoumba, & A. Misouma, 2008. *A Chronicle of Dispossession, Disempowerment and Redress. A Forest Policy Context and Case Study Analysis to Support Alternative Tenure and Enterprise Options for Trees and Forest Resources Management in Cameroon* (non encore publié).

Mbile, P. with G. Ndzomo-Abanda, H. Essoumba, and A. Misouma, 2009. *Alternative Tenure and Enterprise Models in Cameroon: Community Forests in the Context of Community Rights and Forest Landscapes*. L'Initiative pour les droits et ressources, Washington.

Mbile, P., août 2009. *Rights Contestations through Community Mapping in Cameroon*. Centre mondial d'agroforesterie et l'Initiative pour les droits et ressources, Washington.

McAuslan, P. 2006a. *Property and Empire*. Sixth Biennial Conference 21-31 March 2006, of the Centre for Property Law, School of Law, University of Reading, Angleterre.

McAuslan, P. 2006b. Improving Tenure Security for the Poor in Africa. Framework Paper for the Legal Empowerment Workshop – Sub-Saharan Africa. FAO, Rome.

Merlo, M., 1995. Aménagement des ressources forestières communautaires dans le nord de l'Italie: profil historique et socio-économique. Unasylva, vol. 46, n° 180, FAO, Rome.

MINEF (Ministère de l'environnement et des forêts). République du Cameroun. Avril 2004. État des lieux de la foresterie communautaire au Cameroun, Yaoundé.

Ministère des forêts et de la faune. République du Cameroun. 2008a. Manuel révisé des procédures d'attribution et des normes de gestion des forêts communautaires. Yaoundé.

Ministère des forêts et de la faune. République du Cameroun. 2008b. Atelier national sur l'adoption du nouveau manuel des procédures d'accréditation et normes de gestion des forêts communautaires. Yaoundé.

Morrison, K., 2009. Broken Promises: Forest Revenue-Sharing in Cameroon. WRI Forest Note, Novembre 2009. Institut mondial de ressources, Washington.

Mwangi, E. (ed.). 2006. Land Rights for African Development From Knowledge to Action. CAPRI, UNDP and International Land Coalition, Washington.

Nguiffo, S., R. Djeukam, D. Keedi Atok & A. Obam, 2003. Guide juridique du contrôle forestier au Cameroun. Ministère de l'environnement et des forêts. République du Cameroun. Yaoundé.

Nguiffo, S., P. Kenfack and N. Mbaulla, 2009. Historical and contemporary land lands and their impact on indigenous peoples' land rights in Cameroon Forest Peoples Programme.

Ndienla, Y. H., 2009. African Commission Rules on Bakweri Problem. Oh My News, 2009.

Nuesiri, E.O. undated. Forest Governance Challenges on Mount Cameroon. International Human Dimensions Programme on Global Environmental Change, Bonn.

Okoth-Ogendo, H.W., 2001. The Tragic African Commons: A Century of Expropriation, Suppression and Subversions. The Common Property Resource Digest, No. 57, Quarterly Publication of the International Association for the Study of Common Property, juin 2001, Indiana.

-----. 2007. The Last Colonial Question: An Essay on the pathology of land administration systems in Africa. Keynote Presentation at a Workshop on Norwegian Land Tools Relevant to Africa, Oslo, Mai 2007.

Oyono, P. R., 2005. The Social and Organizational Roots of Ecological Uncertainties in Cameroon's Forest Management Decentralization Model, in Democratic Decentralization Through a Natural Resource Lens, J. Ribot & A. Larson (eds.), Routledge, Londres et New York.

Oyono, P., P. Cerutti & K. Morrison, 2009. Forest Taxation in Post-1994 Cameroon: Distributional Mechanisms and Emerging Links with Poverty Alleviation and Equity. Forest Information and Governance in Central Africa. Document de travail, Institut mondial de ressources, Washington.

Palmer, R. 2009a Select Bibliography of Reports on Biofuels, Land Rights in Africa & Global Land Grabbing, Mokoro Ltd, Oxford.

-----. 2009b. Select Bibliography of Press Cuttings on Biofuels, Land Rights in Africa & Global Land Grabbing, Mokoro Ltd, Oxford.

Pantuliano, S. (ed.). 2009. Land, Conflict and Humanitarian Action. Practical Action Publishing, Royaume-Uni.

Rights and Resources et al. 2009. Key Messages and Recommendations from the International Conference on Forest Tenure, Governance and Enterprise: New Opportunities for Central and West Africa, Yaoundé, 25-29 mai 2009.

Tande, D., 2006. Bakweri Armed Resistance to German Colonialism, 1891-1894, The Bakweri Land Claims Committee, Cameroun.

Textier, J. 2000. Forest Management Planning in French-Speaking African Countries. Projet de chapitre, FAO, Rome.

Toulmin, C. & J. Quan (eds.), 2000. Evolving Land Rights, Policy and Tenure in Africa. IIED et DFID, Londres.

Ubink, J. & K. Amanor (eds.). 2008. Contesting Land and Custom in Ghana. State, Chief and the Citizen. Leiden University Press, Leiden.

Ubink, J., A. Hoekema & W. Assies (eds.), 2009. Legalising Land Rights Local Practices, State Responses and Tenure Security in Africa, Asia and Latin America. Leiden University Press.

Van den Berg, J. & K. Biesbrouck, 2000. The Social Dimensions of Rainforest Management in Cameroon: Issues for Co-Management. Tropenbos-Cameroon Series 4.

Von Braun, J. and R. Meinzen-Dick, 2009. 'Land Grabbing' by Foreign Investors in Developing Countries: Risks and Opportunities. IFPRI Policy Brief 13 – Avril 2009. IFPRI.

World Bank, 2006. Programme Document on a Proposed IDA Policy Grant and Grant from the Global Environment Facility Trust Fund to the Republic of Cameroon for a Forest and Environment Development Programme. Rapport n° 33790-CM, Washington.

Annexe a – Textes pertinents issus de législations foncières choisies

La Constitution (1996, en vigueur depuis 2001)¹²⁴

Dans son préambule, la Constitution camerounaise « proclame que l'être humain, sans distinction de race, de religion, de sexe, de croyance, possède des droits inaliénables et sacrés » et affirme l'attachement du Cameroun aux

- Libertés fondamentales inscrites dans la déclaration universelle des droits de l'homme, la charte des Nations Unies, la Charte africaine des Droits de l'Homme et des Peuples et toutes les conventions internationales y relatives et dûment ratifiées (...).

La Constitution exprime notamment (dans son préambule) son attachement aux principes suivants :

- Tous les hommes sont égaux en droits et en devoirs. L'État assure à tous les citoyens les conditions nécessaires à leur développement ;
- L'État assure la protection des minorités et préserve les droits des populations autochtones conformément à la loi ; (...)
- Tout homme a le droit de se fixer en tout lieu et de se déplacer librement, sous réserve des prescriptions légales relatives à l'ordre, à la sécurité et à la tranquillité publics ; (...)
- La propriété est le droit d'user, de jouir et de disposer des biens garantis à chacun par la loi. Nul ne saurait en être privé, si ce n'est pour cause d'utilité publique et sous la condition d'une indemnisation dont les modalités sont fixées par la loi ;
- Le droit de propriété ne saurait être exercé contrairement à l'utilité publique, sociale ou de manière à porter préjudice à la sûreté, à la liberté, à l'existence ou à la propriété d'autrui » (...). (Préambule de la Constitution camerounaise).

La Constitution déclare que la République du Cameroun :

« (...) reconnaît et protège les valeurs traditionnelles conformes aux principes démocratiques, aux droits de l'homme et à la loi » (article 1, paragraphe 2).

Et alors que la Constitution réserve au domaine de la loi, votée par le Parlement, les questions afférentes au « régime domanial, foncier et minier », ainsi qu'au « régime des ressources naturelles » (article 26, sous d)), son article 56 stipule que « (1) L'État transfère aux régions, dans les conditions fixées par la loi, les compétences dans les matières nécessaires à leur développement économique, social, sanitaire, éducatif, culturel et sportif. (2) La loi détermine :

124 Depuis l'indépendance, le pays a connu, en réalité, trois Constitutions, ainsi que toute une série de modifications constitutionnelles. La première Constitution marqua l'indépendance du Cameroun français le 1^{er} janvier 1960. L'unification du Cameroun sous administration française et britannique procura à la République fédérale du Cameroun une nouvelle Constitution le 2 juin 1972, le pays passant alors à devenir, purement et simplement, la République du Cameroun en 1984. Une réforme constitutionnelle de taille, intervenue en 1972 et l'introduction de 30 nouveaux articles dans cette dernière configurèrent ce qu'il a été convenu d'appeler la troisième Constitution de 1996, laquelle n'entra en vigueur qu'en 2001.

- le partage des compétences entre l'État et les régions dans les matières ainsi transférées;
- les ressources des régions;
- le domaine et le patrimoine particulier de la région.

Ordonnance n° 74-1 du 6 juillet 1974 fixant le régime foncier (telle que modifiée par l'ordonnance n° 77-1 du 10 janvier 1977)

Les dispositions pertinentes de ce texte incluent celles ci-dessous :

1. Reconnaissance de la propriété foncière au profit des personnes physiques, ce qui peut englober les communautés (article 1^{er}).
2. L'État garantit à toutes les personnes physiques ou morales possédant des terrains en propriété, le droit d'en jouir et d'en disposer librement (article 1^{er}).
3. L'État est le gardien de toutes les terres (article 1^{er} (b)). Dans cette garde l'on retrouve, de manière Implicite, tant l'autorité que le devoir de gouverner avec justice et équité.
4. La propriété privée est définie de sorte à exclure la propriété foncière coutumière, dépourvue de tout titre d'occupation (article 2).
5. Transformation des « certificates of occupancy » (certificats d'occupation) délivrés ou acquis avant l'entrée en vigueur de la loi en titres fonciers (article 6, 2^{ème} paragraphe).
6. Dénégation du droit, pour les propriétaires fonciers coutumiers, de céder ou de louer légalement leurs terres, en tout ou en partie (article 8).
7. Introduction de l'expropriation en tant que procédure visant « soit (...) à réaliser des opérations d'intérêt public, économique ou social, soit indirectement à la demande des communes, des établissements publics ou des concessionnaires de service public (...) » (article 12, 2^{ème} paragraphe).
8. Rend caduques toutes les affaires en cours à sa date d'entrée en vigueur (juillet 1974) concernant des communautés ou des individus en matière foncière (Article 13, 3^{ème} paragraphe). C'est ainsi que toutes actions intentées contre l'État en vue de la réparation des dommages causés par des actes d'expropriation ou d'éviction antérieurement à cette date sont déclarées éteintes et ne pouvant donner lieu à révision (article 13, 4^{ème} paragraphe).
9. Divise la totalité des terres camerounaises en deux catégories : celles faisant l'objet d'un droit de propriété privée et celles constitutives du domaine national (article 14).
10. Les dépendances du domaine national sont classées en deux catégories (Article 15), à savoir :
 - (1) 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;
 - (2) Les terres libres de toute occupation effective.
11. Réitère que le domaine national est administré par l'État (article 16). À cet effet sont créées des commissions consultatives comprenant obligatoirement les représentants des « autorités traditionnelles ».
12. Dans l'exercice de son pouvoir d'administration des terres, incluant celles coutumières (dont la propriété sur lesquelles n'est pas reconnue), l'État peut attribuer ce domaine

national par voie de concession, bail ou affectation (article 17). Toutefois, si les terres en question font partie intégrante de la 1^{ère} catégorie ci-dessus (« terrains d'habitation », etc.) et les occupants sont de nationalité camerounaise, ces derniers ne sauraient en être expulsés. Ils pourront, sur leur demande y obtenir des titres de propriété afin d'officialiser leur droit d'occupation (article 17).

13. Ceux qui occupent ou exploitent des terres de la 2^{ème} catégorie (terres dépourvues d'habitations, de cultures, de plantations, de pâturages et de parcours) peuvent continuer d'y pratiquer la cueillette et la chasse, du moins tant que l'État n'aura pas donné à ces terres une affectation précise (article 17).
14. Enfin, l'ordonnance autorise l'État (en l'occurrence, le Gouvernement), à classer au domaine public ou incorporer dans son domaine privé ou dans celui des autres personnes morales de droit public, des portions du domaine national (article 18).

Article 16

(1) Le domaine national est administré par l'État en vue d'en assurer une utilisation et une mise en valeur rationnelles.

(2) À cet effet, sont créées des commissions consultatives présidées par les autorités administratives et comprenant obligatoirement les représentants des autorités traditionnelles.

Article 17

(1) Les dépendances du domaine national sont attribuées par voie de concession, bail ou affectation dans des conditions déterminées par décret.

(2) Toutefois, les collectivités coutumières, leurs membres ou toute autre personne de nationalité camerounaise qui, à la date d'entrée en vigueur de la présente ordonnance, occupent ou exploitent paisiblement des dépendances de la première catégorie prévue à l'Article 15, continueront à les occuper et à les exploiter. Ils pourront, sur demande, y obtenir des titres de propriété, conformément aux dispositions du décret prévues à l'article 7.

(3) Dans le respect de la réglementation en vigueur, un droit de chasse et de cueillette est également reconnu sur les dépendances de deuxième catégorie prévue à l'Article 15, tant que l'État n'aura pas donné à ces terres une affectation précise.

Article 18

En vue de la réalisation des opérations d'intérêt public, économique ou social, l'État peut classer au domaine public ou incorporer dans son domaine privé ou dans celui des autres personnes morales de droit public, des portions du domaine national.

Loi n° 19 du 26 novembre 1983 portant modification de l'article 5 de l'ordonnance n° 74-1 du 6 juillet 1974 fixant le régime foncier

Cette loi dispose que tous les litiges fonciers pendants devant les juridictions et introduits en dehors de la procédure de l'immatriculation par des collectivités ou des individus, ainsi que ceux afférents aux frontières intracommunautaires sont de la compétence des commissions consultatives (article 5, sous III et Article 5, sous b).

Ordonnance n° 74-2 du 6 juillet 1974 fixant le régime domanial

Cette ordonnance régit tous les biens, meubles ou immeubles, affectés soit à l'usage direct du

public, soit aux services publics. Elle fait de ceux-ci des biens inaliénables, imprescriptibles (non susceptibles de faire l'objet d'acquisition) et insaisissables et les divise en domaine public naturel et domaine public artificiel.

À noter que le domaine public naturel comprend notamment les rivages de la mer, les cours d'eau, le sous-sol et l'espace atmosphérique (à savoir, les ressources souterraines), mais NON les forêts et les pâturages (article 3).

Le domaine public artificiel englobe les autoroutes, les routes, les chemins de fer, les ports, les lignes télégraphiques et téléphoniques et leurs dépendances, les monuments et édifices publics, les halles, les marchés, les cimetières et les musées (Article 4).

De même, font partie du domaine public artificiel notamment :

Article 4, sous 1) : La concession des chefferies traditionnelles et les biens y afférents et plus spécialement dans les provinces où la concession des chefferies est considérée comme un bien indivis de la communauté dont le chef n'a que la jouissance.

L'article 5 de cette ordonnance dispose qu'un décret est nécessaire afin de classer un immeuble comme faisant partie du domaine public artificiel.

Article 7 : Les propriétaires et les occupants de bonne foi qui détiennent sur les dépendances du domaine publics telles que définies aux articles 3 et 4 ci-dessus des droits antérieurs à l'entrée en vigueur de la présente ordonnance ne peuvent être dépossédés que si l'intérêt général l'exige et moyennant une indemnisation calculée comme en matière d'expropriation.

Le chapitre II de l'ordonnance permet à l'État de déclasser des éléments appartenant au domaine public afin de les intégrer dans son domaine privé, puis de les céder ou de les attribuer en jouissance (articles 11 et 12).

208

Loi n° 76/25 du 14 décembre 1976 portant organisation cadastrale

Cette loi a pour objet d'assurer un recensement complet de l'ensemble des propriétés du pays, que celles-ci soient publiques ou privées, par le biais d'une Commission nationale des frontières, laquelle doit communiquer ses activités avec un préavis de deux mois.

L'article 9 de cette loi dispose que :

Les propriétaires, les détenteurs coutumiers, les exploitants, les autres détenteurs d'immeubles ou leurs représentants dûment mandatés, doivent assister aux constatations sur le terrain et formuler leurs observations. Ils sont tenus :

- (a) d'indiquer chacune des propriétés qu'ils détiennent ;
- (b) de laisser pénétrer dans leurs propriétés y compris les jardins, cours et enclos attenants aux habitations, les agents (...);
- (c) de répondre à toute convocation sur le terrain ou au bureau du Cadastre (...);
- (d) de matérialiser d'une manière durable au moyen des bornes les limites des propriétés.

L'article 10 stipule que la fourniture des bornes, leur mise en place et les frais éventuels de débroussaillage sont selon le cas, à la charge des propriétaires ou des collectivités locales.

L'article 15 de la loi dispose que les propriétaires, possesseurs, usufruitiers, exploitants et autres détenteurs d'immeubles sont tenus de répondre aux convocations faites par l'agent

du Cadastre chargé de la conservation, afin de lui fournir des renseignements utiles pour la tenue à jour des documents cadastraux.

Décret n° 76-165 du 27 avril 1976 fixant les conditions d'obtention du titre foncier, modifié et complété par le décret n° 2005/481 du 16 décembre 2005

Le titre foncier est la certification officielle de la propriété immobilière. Il est inattaquable, intangible et définitif (article 1^{er}). La modification de 2005 a élargi les cas dans lesquels des actions peuvent être introduites afin de mettre en cause les titres fonciers, dans les hypothèses où un dol est invoqué, bien qu'uniquement par le biais d'une action juridictionnelle personnelle, ce qui n'avantage pas le propriétaire aux revenus modestes dont les terres ont été immatriculées à tort comme appartenant à un tiers (article 2).

Le décret énonce également la grande variété de situations qui assyaient des droits de propriété avant 1977 (article 3), à savoir :

- les actes d'acquisition de terrains inscrits au Grundbuch,
- les actes d'acquisition de terrains selon les règles de la transcription,
- des arrêtés d'attribution définitive d'une concession domaniale,
- des livrets fonciers ou des certificats of occupancy,
- des jugements définitifs, constitutifs ou translatifs de droits réels,
- des conventions entre Africains passées sous le régime du décret du 29 septembre 1920,
- des actes d'acquisition des Freehold lands.

209

Article 9 : Sont habilitées à solliciter l'obtention d'un titre foncier sur une dépendance du Domaine national qu'elles occupent ou exploitent :

- (a) les collectivités coutumières, leurs membres ou toute autre personne de nationalité camerounaise, à condition que l'occupation ou l'exploitation soit antérieure au 5 août 1974.

Article 11, 3^{ème} paragraphe : Les demandes portant sur les terres libres de toute occupation ou de toute exploitation sont irrecevables. Elles sont instruites selon la procédure de concession.

Ceci est prévu par le décret n° 76-166 du 27 avril 1976 fixant les modalités de gestion du Domaine National. Il s'agit d'une concession provisoire ne pouvant excéder cinq ans, transformée par la suite en bail ou concession définitive. La seule exigence posée est que le concessionnaire exploite les terres (Articles 1 et 2 du décret).

« La concession provisoire est octroyée pour des projets de développement entrant dans le cadre des options économiques, sociales ou culturelles de la Nation » (article 2).

La procédure de demande est simple, mais laborieuse, longue et onéreuse (voir article 11).

Loi n° 80-22 du 14 juillet 1980 portant répression des atteintes à la propriété foncière et domaniale

Cette loi vise à éviter toute cession immobilière à titre onéreux ou gratuit portant sur une propriété indivise (article 1^{er}). La cible principale est l'occupation, l'exploitation ou la vente du domaine privé de l'État, ou encore d'une dépendance du domaine public ou du domaine national (article 4) (l'ensemble des forêts faisant partie intégrante du Domaine

permanent forestier se trouve dans cette catégorie). Une amende est infligée aux occupants non autorisés, ainsi qu'aux agents de l'État convaincus de complicité dans les transactions foncières de nature à favoriser l'occupation irrégulière de la propriété d'autrui (article 2).

Décret n° 84-311 du 22 mai 1984 portant modalités d'application de la loi n° 80-22 du 14 juillet 1980

Le but principal poursuivi par ce décret est celui de mettre à la charge du Ministère des domaines d'inscrire, à l'avenir, dans les titres fonciers (actuels et futurs), détenus en indivision, une clause prévoyant le caractère inaliénable des terres en cause en l'état (article 2). On pourrait supposer qu'une telle disposition s'applique aux terres appartenant à des terres coutumières et enregistrées par les chefferies.

Loi n° 85/09 du 4 juillet 1985 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique et aux modalités d'indemnisation

Article 2: L'expropriation pour cause d'utilité publique affecte uniquement la propriété privée telle qu'elle est reconnue par les lois et règlements.

Ceci inclut les détenteurs de titres de propriété sur des terres coutumières.

Article 9: L'indemnisation des terrains nus et non viabilisés est faite selon les modalités ci-après:

(a) Lorsqu'il s'agit d'un terrain résultant d'une détention coutumière ayant donné lieu à l'obtention d'un titre foncier, l'indemnité ne peut dépasser le taux minimum officiel des terrains domaniaux non viabilisés dans la localité de situation du titre foncier.

Aussi, seuls ceux dont les terres sont considérées par la loi comme des propriétés privées pourront prétendre à percevoir une indemnisation d'expropriation. Cette indemnité couvre, toutefois, non seulement les cultures, les constructions et toutes autres mises en valeur, mais également « les terrains nus » (article 7, 1^{er} paragraphe).

Décret n° 87-1872 du 18 décembre 1987 portant application de la loi n° 85-9 du 4 juillet 1985

Relative à la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique et aux modalités d'indemnisation

Ce décret met en place une Commission de constat et d'évaluation.

Décret n° 76-167 du 27 avril 1976 fixant les modalités de gestion du domaine privé de l'État

Ce décret énonce la manière dont les biens du domaine privé immobilier de l'État peuvent être affectés, cédés ou attribués pour cause d'utilité publique. Les terrains peuvent être vendus par adjudication (article 6), ou de gré à gré (article 8). Ils peuvent être cédés aux personnes morales de droit public (article 11), ou encore attribués en participation au capital d'une société (article 12). Les dépendances du domaine privé peuvent également faire l'objet d'un échange (article 13), ou être attribuées en jouissance par voie de baux aux personnes physiques ou morales (article 16). Enfin, des attributions en jouissance ou en propriété peuvent être consenties au profit d'organismes internationaux et de missions diplomatiques ou consulaires (article 27).

Le décret n° 76-166 du 27 avril 1976 fixant les modalités de gestion du Domaine National prévoit, quant à lui, que les collectivités locales peuvent solliciter des dépendances du domaine national pour des projets d'intérêt général (article 19), ainsi que la possibilité que des terrains puissent se voir incorporés au domaine privé d'une collectivité locale par décret (article 22).

Les dépendances non occupées ou non exploitées du Domaine national peuvent être attribuées par voie de concessions (provisaires, dans un premier temps (de 5 ans)) (article 1^{er} du décret n° 76-166). Ces concessions sont octroyées, principalement, « pour des projets de développement entrant dans le cadre des options économiques, sociales ou culturelles de la Nation » (article 2 du même décret).

Les concessions de moins de 50 hectares sont attribuées par arrêté du ministre chargé des domaines. Celles de plus de 50 ha sont attribuées par Décret présidentiel (article 7).

L'attribution en concession définitive ne peut être envisagée que si le terrain a été mis en valeur conformément aux conditions imposées par l'acte de concession (article 10).

Ce décret instaure également une commission consultative (chapitre IV), laquelle comprend huit membres, seulement trois d'entre eux étant le chef et deux notables du village, ou de la collectivité où se trouve le terrain (article 12).

La commission a pour mission d'émettre des recommandations, mais elle fait également « le choix des terrains indispensables aux collectivités villageoises » (article 14).

Chapitre VI : De l'incorporation des dépendances du Domaine national au Domaine privé de l'État, ou d'autres personnes morales de droit public.

Article 19: Les services publics, les collectivités locales et les organismes publics autonomes qui sollicitent des dépendances du domaine national pour des projets d'intérêt général, doivent adresser leurs demandes au ministre chargé des domaines.

Ces demandes doivent comporter des indications sur :

- le projet à réaliser ;
- la localisation de ce projet ;
- la superficie demandée ainsi que la localisation du terrain ;
- la date approximative du démarrage des travaux ;
- la justification de l'existence de crédits pour paiement des impenses que pourrait éventuellement supporter le terrain.

Article 20. Le Ministre chargé des domaines prend un arrêté déclarant d'utilité publique les travaux à réaliser et le notifie pour enquête au Préfet du lieu de situation de l'immeuble.

Article 22. L'incorporation du terrain au domaine privé de l'État, de la collectivité locale ou de l'organisme public est prononcée par décret (...).

Décret n° 95/146 du 4 août 1995 portant modification et ajout de certaines dispositions dans le décret n° 76/167 du 27 avril 1976, relatives aux modalités de gestion du domaine privé de l'État

Cette modification a trait, principalement, aux parcelles urbaines.

Loi n° 59-47 du 17 juin 1959 portant organisation domaniale et foncière (abrogée)

Article 1 :

La présente loi, portant organisation domaniale et foncière au Cameroun, concerne :

- Les terres soumises aux droits fonciers coutumiers reconnus ou non, individuels ou collectifs des Camerounais ;
- Le domaine public qui se divise en domaine public naturel et domaine public artificiel ;
- Les domaines privés de l'État du Cameroun, des collectivités publiques ;
- Les biens privés appropriés selon les règles du code civil ou du régime d'immatriculation.

Article 2 :

Les ressources du sous-sol appartiennent à l'État du Cameroun. Toutefois, sous réserve des lois et règlements relatifs à l'urbanisme, à l'hygiène et à la police, les propriétaires des terrains appropriés selon les règles du code civil ou du régime de l'immatriculation, ainsi que les détenteurs de droits coutumiers constatés, peuvent exploiter sans autorisation sur les terrains soumis à leurs droits, des carrières telles qu'elles sont définies par la réglementation minière. Dans tous les cas, l'exploitation des mines demeure soumise à l'autorisation du Gouvernement camerounais.

Chapitre II : Des terres soumises aux droits fonciers coutumiers des Camerounais

Article 3 :

Sont confirmés les droits coutumiers exercés collectivement ou individuellement sur toutes les terres à l'exception de celles qui font partie des domaines public et privé du Gouvernement, définis dans la présente loi et de celles qui sont appropriées selon les règles du code civil ou du régime de l'immatriculation, sous réserve des dispositions prévues par les textes réglementaires organisant le régime forestier de l'État du Cameroun et des articles 2 et 37 de la présente loi. Nulle collectivité, nul individu ne peut être contraint de céder ses droits si ce n'est pour cause d'utilité publique et moyennant une juste compensation.

Article 4 :

Les individus ou les collectivités qui exercent les droits susvisés en vertu des coutumes locales, ont la faculté d'en faire constater l'existence, la nature et l'étendue par application d'une procédure qui sera organisée par décret.

Les droits authentiques ainsi délivrés sont opposables à tous tiers. Ils consacrent les droits réels du ou des titulaires.

S'ils comportent droit de disposition et emprise évidente et permanente sur le sol, basée sur une occupation effective du terrain, ils peuvent être transformés en droits de propriété par la procédure de l'immatriculation.

Article 5 :

Tout Camerounais de naissance occupant effectivement dans sa région d'origine une concession, plantation ou parcelle de terrain attribuée définitivement à titre onéreux ou gratuit :

- a. Par les détenteurs depuis une durée minimum de cinq années consécutives ;

- b. Par les détenteurs coutumiers en conseil de famille dans les régions où la qualité de répartition de terres est reconnue aux collectivités et ce, avant la date de la présente loi,

en devient propriétaire coutumier et à la faculté de faire constater ses droits dans les conditions prévues à l'Article 4.

Article 6 :

Les détenteurs de droits coutumiers ne peuvent céder que les droits qu'ils détiennent. Ils doivent au préalable en faire constater l'existence, la nature et l'étendue au moyen de la procédure créée par le décret précité.

Toute transaction concernant lesdits droits, antérieure à leur constatation n'est pas opposable aux tiers.

L'auteur d'une telle transaction qui aura fait état de droits reconnus inexistantes par la suite, sera passible des peines prévues en matière d'escroquerie.

Loi n°001-1 du 16 avril 2001 portant Code minier

Les activités minières peuvent être menées partout sauf sur les propriétés privées. Ceci inclut la totalité du domaine national et du domaine privé de l'État, lequel englobe des propriétés coutumières. Bien que la Constitution camerounaise ne dispose pas expressément que l'État est le propriétaire des minerais, contrairement à la règle en droit constitutionnel, le Code minier de 2001 stipule que les mines sont et demeurent propriété de l'État et que la propriété des mines privées est distincte de celle des terres (« propriété du sol ») (article 6).

Une Convention minière est conclue entre le titulaire du permis de recherche et l'État. Ladite Convention comprend notamment des dispositions relatives « aux relations avec les communautés affectées par le développement minier » et « aux obligations relatives à l'emploi, à la formation professionnelle et aux relations à caractère social » (article 16, 1^{er} paragraphe). Aucun travail de prospection ne peut être fait sans autorisation des autorités compétentes à la surface dans une zone de moins de cinquante (50) mètres à l'entour des propriétés bâties, villages, groupes d'habitations, parcs nationaux, puits, édifices religieux, lieux de sépulture et lieux considérés comme sacrés, sans le consentement du propriétaire » (article 62).

L'occupation emporte, le cas échéant, le droit de couper le bois nécessaire à cette activité et d'utiliser les chutes d'eau libres (article 74). En outre, le titulaire d'un titre minier doit se conformer à la législation en matière des eaux et forêts en ce qui concerne la coupe des bois nécessaires à ses travaux et l'utilisation de l'eau (article 74, 2^{ème} paragraphe). Par ailleurs, « toute activité minière entreprise doit obéir à la législation et à la réglementation en matière de protection et gestion de l'environnement » et « protéger l'environnement, la sécurité des travailleurs et des populations riveraines » (article 85). La recherche et l'exploitation minières peuvent être restreintes dans les réserves des faunes et les forêts classées « et en tous points où il serait jugé nécessaire pour la préservation de l'environnement et de l'intérêt général » (article 63). Le titulaire d'un titre minier ayant subi un préjudice du fait de l'établissement d'une zone de protection peut prétendre au paiement d'une juste indemnité (article 63, paragraphe 2).

Les opérateurs miniers peuvent bénéficier de l'attribution en jouissance exclusive des terrains (article 65). À de telles fins d'occupation privative, l'État peut s'approprier par expropriation des terrains nécessaires à la mise en exploitation envisagée (article 66). Ceci peut donner lieu à une indemnisation, mais il convient de signaler que le Ministre chargé des domaines ne dispose que d'un délai de six mois pour mener à bien la procédure, incluant la rédaction

et la promulgation des décrets d'indemnisation, d'incorporation, d'expropriation ou de déclassement des parcelles sollicitées.

L'article 76 de la loi a trait à la réparation à laquelle peut prétendre le propriétaire foncier, laquelle comprend notamment :

- le fait d'être privé de l'utilisation ou de la possession de la surface naturelle de la terre ;
- le dommage causé à la surface naturelle de la terre ;
- la séparation de la terre ou d'une partie de celle-ci des autres terres possédées par le propriétaire du terrain ;
- la perte ou la restriction du droit de jouissance, de passage ou autre droit ;
- la perte ou le dommage causé aux améliorations ;
- l'interruption des activités agricoles sur le terrain.

Le montant de la réparation est déterminé par un accord écrit entre le titulaire du titre minier et le propriétaire foncier (article 77). En cas de désaccord, les parties peuvent recourir à l'arbitrage et si le désaccord persiste, l'administration des domaines tranchera.

L'article 73 dispose que le propriétaire du sol ou le détenteur de droits fonciers coutumiers ou d'occupation a droit à une indemnité pour occupation de son sol par le titulaire d'un titre minier. Sous l'intitulé « Des droits à compensation pour les riverains », il est également prévu que « les populations affectées par une exploitation minière ont droit à une compensation. Le montant de la compensation sera prélevé sur la taxe ad valorem et sur la taxe à l'extraction des produits des carrières » (article 89).

Loi n° 2002-013 du 30 décembre 2002 portant Code gazier

Les activités d'acheminement et de distribution (*pipelines*) affectant des propriétaires fonciers locaux peuvent intervenir par le biais soit de l'incorporation des parcelles dans le domaine privé de l'État, soit de leur classement au domaine public, soit de leur expropriation pour cause d'utilité publique (article 37, paragraphe 2). Des conditions analogues en matière de compensation ont vocation à s'y appliquer. Les propriétaires fonciers collectifs n'étant pas considérés par la loi en tant que tels, la compensation à laquelle ils peuvent prétendre risque fort d'être limitée.

Ce rapport vise à identifier le statut juridique actuel des intérêts fonciers coutumiers au Cameroun et suggère des façons d'améliorer leur reconnaissance. Selon le droit coutumier, la plupart des forêts sont la propriété commune des différentes communautés ; selon la loi statutaire la plupart des forêts sont la propriété de l'Etat. La manière dont ce conflit foncier se résoudra est la clé de l'avenir du Cameroun, de son peuple et des ses forêts.

Centre pour l'Environnement et le Développement



The Rainforest Foundation UK

